Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7018**
14. Wahlperiode 15. 10. 2001

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2001 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 2000)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes – I 1 – 20 81 02 (2001) – vom 15. Oktober 2001 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung so zeitnah wie möglich zusammengefasst. Sie sind jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO).

Die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes, die für die Entscheidung über die Entlastung besondere Bedeutung haben, erstrecken sich auf das Haushaltsjahr 2000 (s. Teil I).

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung berichtet der Bundesrechnungshof, wenn ein besonderer Anlass besteht. Dies betrifft Sachverhalte, die Aufschluss über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder denen beispielhafte Bedeutung zukommt, ohne dass Beschlüsse des Bundestages nach § 114 Abs. 2 BHO vorgeschlagen werden (s. Teil III – Weitere Prüfungsergebnisse).

Die Bundesministerien und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hatten Gelegenheit, sich zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten zu äußern. Im Übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Falls anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, kann davon ausgegangen werden, dass über die dargestellten Sachverhalte keine Meinungsverschiedenheiten bestehen. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, werden diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

2 Politische Entscheidungen

2.1

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten.

Zum einen kommt er dabei dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO), zum anderen trägt er dem Wunsch des Parlaments Rechnung, den Haushaltsausschuss laufend über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind (s. z. B. Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen 2000, Drucksache 14/6521).

2.2

Der Bundesrechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze zu vom Gesetzgeber nicht gewünschten Auswirkungen führen oder führen können. Auch wenn sich die beim Erlass eines Gesetzes oder beim Abschluss von Vereinbarungen zugrunde gelegten tatsächlichen Verhältnisse erheblich geändert haben, schlägt der Bundesrechnungshof vor, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

So wurden auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Vereinbarungen über den Suchdienst aktualisiert (s. Nr. 68). Im Bereich der Kriegsopferversorgung wurden auf sein Betreiben hin die Voraussetzungen für die Auflösung spezieller Verwaltungsbehörden in den Ländern geschaffen (s. Nr. 74). Im Rahmen verschiedener Prüfungen im Bereich der Kriegsfolgenbeseitigung und des Lastenausgleichs hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Aufgaben unübersichtlich strukturiert und in ihrer Bedeutung zum Teil erheblich zurückgegangen sind (s. Nrn. 5, 12). Angesichts des seit Kriegsende verstrichenen Zeitraums und des erreichten Erledigungsstandes schlägt der Bundesrechnungshof vor, unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen zu untersuchen, ob die zahlreichen und komplizierten Regelungen und Verfahren insgesamt noch notwendig sind. Ziel sollte sein, auf dieser Grundlage in absehbarer Zukunft eine umfassende Schlussgesetzgebung zur Kriegsfolgenbeseitigung vorzubereiten.

3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

3.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, Sondervermögen des Bundes, bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts des Bundes sowie die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung – zum Teil in abgegrenzten Bereichen –

der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn diese nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Solche Prüfungsrechte bestehen in einigen Fällen.

3.2

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Die Tatsache, dass einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, lässt nicht den Schluss zu, dass die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben.

Ziel des Bundesrechnungshofes ist es, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, dass sie ein aussagekräftiges Bild des jeweiligen Teilbereichs vermitteln. Erst die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg lässt eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

3.3

Wie in den Vorjahren befassen sich zahlreiche Beiträge mit der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Betroffen sind insbesondere der Bereich der Steuerauftragsverwaltung (z. B. Nrn. 54, 56, 57, 85, 86) sowie der Baubereich (z. B. Nrn. 34, 37, 76, 77, 78). In diesem Zusammenhang ist auch auf das Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 10. Juli 2001 mit zahlreichen Vorschlägen zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes hinzuweisen, die u. a. auf eine verbesserte Koordination zwischen Bund und Ländern sowie der EU zielen. Ein weiteres Gutachten vom März 2001 gibt auf der Grundlage der Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes Empfehlungen für das wirtschaftliche Planen und Ausführen von Hochbaumaßnahmen des Bundes, die überwiegend von den Ländern im Auftrag des Bundes durchgeführt werden (s. Nr. 75).

4 Beratungstätigkeit

Neben seinen Prüfungsaufgaben übt der Bundesrechnungshof Beratungsfunktionen gegenüber der Regierung und insbesondere dem Parlament aus (§ 88 Abs. 2 BHO, § 1 Satz 2 BRHG). Diese Aufgabe erfüllt er vor allem auf zwei Wegen:

- im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts und
- in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen ein Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besteht.

Der Bundesrechnungshof nimmt an den Verhandlungen des Bundesministeriums der Finanzen mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterebene und an den Berichterstattergesprächen zur Vorbereitung der Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages teil und bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Zur Beratung des Parlaments hat der Bundesrechnungshof im Jahre 2000 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages 25 Berichte zugeleitet.

5 Weiterverfolgen früherer Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof überwacht, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht, ob die vom Parlament erteilten Auflagen von der geprüften Stelle erfüllt werden, und führt Kontrollprüfungen durch. Dadurch wird den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung getragen und der Umsetzung von Prüfungserkenntnissen Nachdruck verliehen.

Um die Umsetzung seiner Prüfungsfeststellungen zu dokumentieren, erstellt der Bundesrechnungshof einen Ergebnisbericht. Darin wird in gestraffter und übersichtlicher Form dargestellt, welche Folgerungen die Bundesregierung aufgrund des Beschlusses des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen gezogenen hat. Im Bericht 2001 gibt der Bundesrechnungshof einen zusammenfassenden Überblick über die Ergebnisse, die durch die Bemerkungen bewirkt wurden, die er im Oktober 1999 dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung und der Öffentlichkeit vorgestellt hatte.

6 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

Der Haushalt der EG in Höhe von rd. 89,4 Mrd. Euro (Soll) im Jahre 2000 (das entspricht etwa 174,85 Mrd. DM) wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert, wobei der Anteil der Bundesrepublik Deutschland an den von den Mitgliedstaaten aufgebrachten Finanzierungsmitteln 25,2 % (Soll) beträgt. Teile davon fließen als Fördermittel wieder an die Bundesrepublik Deutschland zurück. Die Prüfung der Haushaltsmittel der EG obliegt dem Europäischen Rechnungshof. Für den Bundesrechnungshof ergeben sich ebenfalls Prüfungsrechte, die sich auf die Ausübung der Mitgliedsrechte durch die Bundesregierung beziehen sowie auf die Bewirtschaftung von EG-Mitteln durch nationale Stellen.

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten

der EU wird durch den EG-Vertrag geregelt (Artikel 248 Abs. 3). Die Bestimmung gewährleistet die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Rechnungshöfe unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit.

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU u. a. im so genannten „Kontaktausschuss“ der Präsidenten zusammen, in dem die Rechnungshöfe Fragen der Finanzkontrolle erörtern.

7 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen im inter- und supranationalen Bereich

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit einer Vielzahl von Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen zusammen. Dies geschieht auf europäischer und internationaler Ebene und in supranationalem Zusammenhang. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikanten aus Kontrollbehörden des Auslandes.

8 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in einer Vielzahl inter- und supranationaler Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 2000 erhielten diese (ohne EG) aus dem Bundeshaushaltsplan Mittel in Höhe von rd. 6,7 Mrd. DM. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beziehen sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüfer für die Prüfungsorgane internationaler Einrichtungen. Er strebt an, dies insbesondere für die Prüfung solcher Organisationen zu erreichen, die für den Bundeshaushalt von finanziellem Gewicht sind.

9 Einrichtung von Prüfungsämtern des Bundes

Die Prüfungsämter des Bundes unterstützen und ergänzen seit dem Jahre 1998 die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Die Prüfungsämter haben gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof, dessen Dienst- und Fachaufsicht sie unterstellt sind. Die gemeinsame Planung und Durchführung von Prüfungen durch den Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes hat sich bewährt. Sie stellen sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird.

Trotz der Verringerung des eingesetzten Personals in den Prüfungsämtern gegenüber den früheren Vorprüfungsstellen ist durch die Reform die Effektivität der Finanzkontrolle des Bundes gestiegen. Dies zeigen u. a. die Bemerkungen 2001, die in erheblichem Umfang auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter des Bundes enthalten.

Zusammenfassungen

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2000

1.1 Vorlage der Haushaltsrechnung 2000

Mit der Vorlage der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 14/5858) an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz Rechnung gelegt. Diese Jahresrechnung dient als Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung.

1.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2000

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung überprüft. Hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses wurden keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Allerdings hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Haushalts- und Vermögensrechnung unzutreffende, widersprüchliche oder unklare Angaben enthält (vgl. insb. Nr. 1.3.2, 1.3.3.1, 1.3.5.1, 1.8.2). Das Bundesministerium als die für die Aufstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung verantwortliche Stelle ist aufgefordert sicherzustellen, dass die Jahresrechnung als Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung ordnungsgemäß erstellt wird und zutreffende und widerspruchsfreie Angaben enthält.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Der Bundesrechnungshof hat aber – wie im Vorjahr – einige formale Fehler festgestellt. Dies betrifft insbesondere die Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, die Vollständigkeit dieser Unterlagen, aber auch das Ausfüllen der Vordrucke der Kassenanordnungen. Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten vom Bundesministerium erneut darauf hingewiesen werden, die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel zu beachten.

1.3 Haushaltsführung

Die Ausgaben lagen mit 478,0 Mrd. DM im Haushaltsjahr 2000 um rd. 0,8 Mrd. DM unter dem veranschlagten Soll von 478,8 Mrd. DM. Die Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten und ohne Münzeinnahmen) lagen mit rd. 431,3 Mrd. DM über dem veranschlagten Soll (rd. 429,2 Mrd. DM). Das Finanzierungsdefizit betrug rd. 46,7 Mrd. DM und war damit rd. 2,9 Mrd. DM niedriger als geplant.

Im Rahmen seiner Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2000 hat der Bundesrechnungshof insbesondere folgende Feststellungen getroffen:

Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 1999 übertragbaren Mitteln in Höhe von 14,608 Mrd. DM wurden für das Haushaltsjahr 2000 Ausgabereste in Höhe von 12,803 Mrd. DM gebildet; dies sind 2,221 Mrd. DM mehr als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2000 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 18,229 Mrd. DM aus (davon 2,145 Mrd. DM Reste aus flexibilisierten Ausgaben).

Die übertragbaren Mittel sind in der Jahresrechnung jedoch unzutreffend ausgewiesen. Der bei Titel 532 55 (Kosten für Aufträge und Dienstleistungen) im Kapitel 32 03 (Bundesschuldenverwaltung) ausgewiesene Rest in Höhe von 5,739 Mio. DM ist nach Auskunft des Bundesministeriums aufgrund eines technischen Fehlers nicht in die Summe der Reste des Kapitels 32 03 eingeflossen. Die in der Jahresrechnung ausgewiesene Gesamtsumme der übertragbaren Mittel hätte demnach 18,235 Mrd. DM betragen müssen (Nr. 1.3.2 der Bemerkungen).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Die Bundesverwaltung hat im Haushaltsjahr 2000 überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 9 662 Mio. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 1 119 Mio. DM geleistet. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums erhöht. Die Fallzahl ist ebenfalls angestiegen (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

Globale Minderausgaben

Die im Haushaltsplan vorgesehenen globalen Minderausgaben (einschließlich der Effizienzrendite aus dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben der Verwaltung) in Höhe von insgesamt rd. 1 320 Mio. DM wurden ausweislich der Haushaltsrechnung erwirtschaftet (Nr. 1.3.4 der Bemerkungen).

Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von rd. 60,5 Mrd. DM veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zu rd. 60,8 % (rd. 36,8 Mrd. DM) in Anspruch genommen.

In der Haushaltsrechnung 1998 waren eingegangene Verpflichtungen nicht vollständig ausgewiesen. Entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes hatte das Bundesministerium der Finanzen zugesagt, die Jahresrechnungen 1997 und 1998 im Hinblick auf unzutreffende oder unterlassene Buchungen von in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nochmals zu überprüfen und die erforderlichen Ergänzungen oder Korrekturen im Zuge der Rechnungslegung 1999 vorzunehmen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Nach nochmaliger Aufforderung durch den Bundesrechnungshof wurden die Korrekturen nunmehr in der Jahresrechnung 2000 durchgeführt.

Gleichwohl wurde in der Jahresrechnung 2000 wiederum mindestens eine Verpflichtung nicht gebucht. Daher hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium erneut darauf hingewiesen, dass fortdauernd falsche Angaben zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen nicht hinnehmbar seien.

Daraufhin hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass es weitere Maßnahmen zur vollständigen Buchung eingegangener Verpflichtungen ergreifen werde (Nr. 1.3.5.1 der Bemerkungen).

1.4 Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente

Seit dem Haushaltsjahr 1998 sind für die Verwaltungskapitel des Bundeshaushalts flächendeckend flexible Haushaltsinstrumente eingeführt. Hierdurch wurde vor allem die Deckungsfähigkeit und die überjährige Verfügbarkeit von Ausgabeermächtigungen erweitert. Mit der Neuregelung wurde die Erwartung verknüpft, die Haushaltswirtschaft effizienter und sparsamer zu gestalten.

Als Gegenleistung für die erhöhte Flexibilität beim Haushaltsvollzug ist von den Verwaltungsbehörden eine so genannte Effizienzrendite zu erbringen. Mit ihr sollen die aufgrund der Flexibilisierung anfallenden Effizienzgewinne teilweise zugunsten des Gesamthaushaltes abgeschöpft werden. Sie belief sich im Jahre 2000 auf insgesamt 628 Mio. DM und lag damit um 175 Mio. DM höher als im Ausgangsjahr 1998. Die mithilfe der Effizienzrendite erzielten Einsparungen können allerdings nur dann als Ergebnis einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung gewertet werden, sofern sie durch gezielte Bewirtschaftungsmaßnahmen erbracht und nicht – wie in einem Fall vom Bundesrechnungshof festgestellt – aus Überveranschlagungen finanziert werden. Das Bundesministerium ist aufgefordert, verstärkt darauf zu achten, dass die Ressorts die Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Haushaltsaufstellungsverfahren ausschließlich am tatsächlichen Bedarf ausrichten (Nr. 1.4.2.1 der Bemerkungen).

Der Umfang der Minderausgaben ist in den drei zurückliegenden Jahren stetig gesunken. Lagen die Ist-Ausgaben im Jahre 1998 noch um 505 Mio. DM unter den Soll-Ausgaben, verringerten sich die Minderausgaben (ohne Effizienzrendite) im Jahre 1999 auf 444 Mio. DM und im Jahre 2000 auf 126 Mio. DM. Diese Entwicklung kann ein Indiz sein für rückläufige Einsparpotenziale als Folge der Konsolidierungsbemühungen in den letzten Jahren.

Die unterjährige Ausgabenentwicklung ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Haushaltsjahr 2000 gleichmäßiger verlaufen als in den Vorjahren. Fortschritte im Umgang mit den flexiblen Haushaltsinstrumenten sind erkennbar. Das so genannte „Dezemberfieber“ ging deutlich zurück. Damit wurde ein Ziel der Haushaltsflexibilisierung erreicht (Nr. 1.4.5 der Bemerkungen).

Die übertragbaren Ausgaben sind bei den flexibilisierten Verwaltungsausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres auf rd. 2,15 Mrd. DM angewachsen. Das Bundesministerium hat von dieser Summe einen Teilbetrag in Höhe von 97 Mio. DM in Abgang gestellt und Ausgabereste in Höhe von insgesamt 2,05 Mrd. DM gebildet. Angesichts der Größenordnung der verbleibenden Ausgabereste hält der Bundesrechnungshof weitere Anstrengungen zur dauerhaften Begrenzung der Ausgabereste für erforderlich (Nr. 1.4.6.2 der Bemerkungen).

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden in einem Einzelplan flexibilisierte Ausgabereste zur Finanzierung so genannter Ansparvorhaben gebildet, ohne dass diese zum Teil finanziell bedeutsamen Maßnahmen im Einzelnen aus dem Haushaltsplan oder der Haushaltsrechnung erkennbar sind. Im Interesse einer wirksamen Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechtes hält es der Bundesrechnungshof für sachgerecht, dass der Haushaltsausschuss über derartige Vorhaben unterrichtet wird (Nr. 1.4.6.3 der Bemerkungen).

Auf die im Bundeshaushalt 2000 zur haushaltsmäßigen Gegenfinanzierung der bisher im Rahmen der Flexibilisierung gebildeten und im Haushaltsjahr 2000 in Anspruch genommener Ausgabereste veranschlagten „Ausgabemittel zur Restedeckung“ in Höhe von 500 Mio. DM musste nicht zurückgegriffen werden. Vielmehr konnte die Finanzierung – wie in den Vorjahren – durch kassenmäßige Spielräume in den Einzelplänen aufgrund nicht verausgabter Mittel (sog. Bodensatz) sichergestellt werden.

1.5 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

Die im Rahmen des Haushaltsvollzugs in Anspruch genommene Nettokreditaufnahme lag mit rd. 46,5 Mrd. DM um rd. 3,0 Mrd. DM unter der Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2000 (49,5 Mrd. DM). Die Neuverschuldung war um rd. 8,5 Mrd. DM niedriger als die Summe der Investitionsausgaben (rd. 55,0 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Grundgesetz wurde damit auch im Haushaltsvollzug eingehalten (Nr. 1.5.1 der Bemerkungen).

1.6 Gesamtverschuldung

Die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten (einschließlich der in den Bundeshaushalt übernommenen Sondervermögen) betrug Ende des Jahres 2000

rd. 1 400 Mrd. DM. Einschließlich der Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von 113 Mrd. DM, für die der Bund einzustehen hat, belief sich die Verschuldung zum Jahresende 2000 damit auf rd. 1 513 Mrd. DM (Nr. 1.6 der Bemerkungen).

1.7 Sondervermögen des Bundes

Beim Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ sind die Verbindlichkeiten zum Jahresende 2000 mit einem Betrag von rd. 77,3 Mrd. DM ausgewiesen. Dagegen hat die Bundesschuldenverwaltung als rechnungslegende Stelle den Endbestand in der Rechnungsnachweisung zur Vermögensrechnung 2000 mit rd. 78,2 Mrd. DM angegeben. Auch bei den jeweiligen Anfangsbeständen ergeben sich Abweichungen.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium den Fonds im Haushaltsjahr 2000 mit einem Fehlbetrag in Höhe von rd. 820 Mio. DM abgeschlossen und diesen Betrag durch einen Kassenverstärkungskredit abgedeckt. Es begründete diese Maßnahme damit, dass die Kreditermächtigung zur Aufnahme von Haushaltskrediten ausgeschöpft gewesen sei. Ein finanzieller Schaden für den Fonds sei dadurch nicht entstanden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Differenzen bei den Vermögensbeständen in den Rechenwerken zu beseitigen. Es plant, die Bundeszuschüsse im Jahre 2001 zur Tilgung der Kassenverstärkungskredite zu nutzen (Nr. 1.8.2 der Bemerkungen).

Das Sondervermögen SED/PDS-Rentenfonds wurde aufgrund des Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG) in der Fassung des Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetzes vom 24. Juni 1993 gebildet. Danach hat die PDS als Versorgungsträger die jeweils zustehende Zusatzversorgungsleistung bis zum Beginn der laufenden Zahlung der neu berechneten Rente aus dem Rentenfonds gezahlt. Mit der Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus der Zusatzversorgung der PDS in die Rentenversicherung ist eine weitere Führung des Guthabens nicht mehr erforderlich. Das im Sondervermögen verbliebene Guthaben in Höhe von rd. 221 Mio. DM soll dem Bundeshaushalt zugeführt werden. Die bisher aus dem Fonds getragenen Kosten für Leistungen und Verwaltung werden künftig unmittelbar aus dem Bundeshaushalt getragen (Nr. 1.8.6 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.1

Die Haushaltslage des Bundes ist durch ungünstigere Entwicklungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite gekennzeichnet. Das im Haushaltsentwurf 2002 geplante Finanzierungsdefizit wird nur geringfügig niedriger sein als im Haushaltsjahr 2001. Die Ausgaben werden weiterhin von zwei großen Ausgabenblöcken bestimmt, den Sozialausgaben und den Zinsausgaben (Nr. 2.1 der Bemerkungen).

Trotz der Konsolidierungsanstrengungen ist nach wie vor ein hoher Anteil der Steuereinnahmen des Bundes durch die Zins- und Sozialausgaben gebunden. Im Haushalt 2001 wird etwas mehr als die Hälfte der Steuereinnahmen von rd. 385 Mrd. DM für die Sozialausgaben verwendet. Für die Zinszahlungen muss jede fünfte Steuermark eingesetzt werden (Nr. 2.3 der Bemerkungen).

2.2

Im Bereich der Sozialausgaben sind vor allem die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung in den letzten Jahren deutlich angestiegen; ihr Anteil beträgt mittlerweile mehr als ein Viertel der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts und hat sich damit innerhalb von acht Jahren fast verdoppelt. Zur Stabilisierung der Rentenkassen werden aus dem Bundeshaushalt vor allem seit dem Jahre 1998 eine Reihe zusätzlicher Zuschüsse an die Rentenversicherung geleistet, die durch die Erhöhung der Umsatzsteuer und die so genannte Ökosteuer finanziert werden. Als Folge ist auch der Bundesanteil an den Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Der Bundeshaushalt trägt im Jahre 2001 mit rd. 136 Mrd. DM fast ein Drittel der Rentenausgaben von rd. 430 DM (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt wiesen nach einem überdurchschnittlichen Zuwachs in den 90er-Jahren eine rückläufige Tendenz auf. Nach einem Höchststand von rd. 47 Mrd. DM im Jahre 1996 sind im Haushalt 2001 noch rd. 25 Mrd. DM hierfür veranschlagt. Davon entfallen 22,6 Mrd. DM – das sind rd. 90 % – auf die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe. Der veranschlagte Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit beträgt im Haushaltsjahr 2001 1,2 Mrd. DM. Aufgrund der konjunkturellen Abschwächung könnte der Mittelbedarf allerdings höher ausfallen (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

2.3

Die Steuereinnahmen des Bundes werden aufgrund der konjunkturellen Abschwächung nicht die bisher geschätzte Höhe erreichen, sondern in den Jahren 2002 bis 2004 um insgesamt rd. 26 Mrd. DM unter den Ansätzen des bisherigen Finanzplans 2000 bis 2004 liegen. Der Anteil der durch Steuereinnahmen im Bundeshaushalt gedeckten Ausgaben ist wieder angestiegen, was vor allem auf die Erhöhung der Umsatzsteuer im Jahre 1998 und die höheren Energiesteuern zurückzuführen ist (Nr. 2.4.1 der Bemerkungen). Die Steuereinnahmen des Bundes werden in erheblichem Umfang durch die im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs an die Länder zu leistenden Bundesergänzungszuweisungen von jährlich über 25 Mrd. DM vermindert. Hiervon entfallen rd. drei Viertel auf die neuen Länder einschließlich Berlin. Nach den Vereinbarungen zur Fortführung des Solidarpaktes und zur Neuregelung des Finanzausgleichs ab dem Jahre 2005 werden sie auf einem hohen Niveau fortgeschrieben. In die Bundesergänzungszuweisungen einbezogen werden bereits ab dem Jahre 2002 die Mittel des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost von jährlich 6,6 Mrd. DM.

Diese Einbeziehung ist finanzverfassungsrechtlich folgerichtig (Nr. 2.4.2 der Bemerkungen).

2.4

Der Bundeshaushalt verzeichnet nach wie vor erhebliche Privatisierungseinnahmen. Ein Teil der Privatisierungserlöse ist im Haushalt 2001 zur Mitfinanzierung der auf das Jahr 2001 vorgezogenen dritten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes eingesetzt worden. Ab dem Jahre 2002 sollen Privatisierungseinnahmen grundsätzlich nur noch zur Abdeckung der Defizite im Zusammenhang mit den Versorgungsleistungen an die ehemaligen Postbeamten sowie zur Tilgung von Schulden verwendet werden (Nr. 2.4.3 der Bemerkungen).

2.5

Das Finanzierungsdefizit und die Nettokreditaufnahme gehen seit dem Jahre 1996 zurück. Im Vergleich zu den gestiegenen Steuereinnahmen fällt der Rückgang allerdings vergleichsweise gering aus, da ein Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen unmittelbar für zusätzliche Ausgaben, insbesondere im Bereich der Rentenzuschüsse eingesetzt worden ist. Im Haushaltsjahr 2001 werden immer noch rd. drei Viertel der Investitionsausgaben durch neue Kredite finanziert. Das im Haushaltsentwurf 2002 vorgesehene Finanzierungsdefizit wird nur geringfügig unter dem des laufenden Jahres liegen. Wenn die im Finanzplan 2001 bis 2005 vorgesehene Rückführung der Nettoneuverschuldung auf rd. 10 Mrd. DM im Jahre 2005 gelingt, werden sich wichtige Finanzkennzahlen im Bundeshaushalt wie die Kreditinvestitionsquote und die Deckungsquote verbessern (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

2.6

Die Gesamtverschuldung des Bundes wird zum Jahresende 2001 erstmals zurückgehen, da die Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen wie vorgesehen zur Tilgung von Altschulden eingesetzt worden sind. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahre 2005 wird sich der Schuldenstand des Bundes und seiner Sondervermögen allerdings auf rd. 1,6 Billionen DM erhöhen. Infolge dieser Entwicklung ist mit weiterhin steigenden Ausgaben für den Schuldendienst zu rechnen. Bei einer jährlichen Bruttokreditaufnahme in der Größenordnung von 300 Mrd. DM ist der Bundeshaushalt erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (Nr. 2.6 der Bemerkungen).

2.7

Im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften weist der Bund nach wie vor deutlich schlechtere Finanzkennzahlen auf. Die Deckungsquote (Anteil der durch laufende Einnahmen abgedeckten Ausgaben) liegt seit Jahren unter dem Länderdurchschnitt, d. h. der Bund finanziert einen höheren Anteil seiner Ausgaben durch Kredite. Der Anteil der für Zinsausgaben verwendeten Steuereinnahmen ist beim Bund etwa doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt. Der mit fast zwei Dritteln erheblich höhere Anteil des Bundes an der öffentlichen Gesamtverschuldung verdeutlicht die – im Vergleich zu den Ländern und Gemeinden – besonders schwierige finanzwirtschaftliche Lage des Bundes. Bislang ist es nicht gelungen, mit den Ländern eine gemeinsame Auffassung zur Ermittlung der Deckungsquoten zu erzielen und – darauf aufbauend – die Umsatzsteueranteile zugunsten des Bundes neu festzulegen (Nr. 2.7 der Bemerkungen).

2.8

Grundlage der gegenwärtigen Konsolidierungsanstrengungen zur Verbesserung der Haushalts- und Finanzlage bildet das so genannte Zukunftsprogramm 2000. Bestandteil des Programms war ein Sparpaket mit einem umgesetzten Konsolidierungsvolumen von rd. 149 Mrd. DM für den Zeitraum 2000 bis 2003 (Nr. 2.8.1.1 der Bemerkungen). Einen aussagekräftigen Maßstab für die Nachhaltigkeit der angestrebten Haushaltskonsolidierung bildet die Entwicklung des Finanzierungsdefizits und der Nettoneuverschuldung. Diese gehen im Finanzplan bis zum Jahre 2005 zwar deutlich zurück. Ob die Planwerte aber tatsächlich erreicht werden, ist zweifelhaft. Denn der Finanzplan enthält zum einen keine Risikovorsorge für finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen, sodass z. B. ein schlechteres gesamtwirtschaftliches Umfeld mit höheren Ausgaben und niedrigeren Steuereinnahmen in vollem Umfang auf die jährliche Nettokreditaufnahme durchschlagen könnte. Zum anderen weist der Finanzplan für einzelne Planungsjahre globale Minderausgaben aus, die im Rahmen künftiger Haushaltsaufstellungsverfahren noch durch konkrete Einsparungen umgesetzt werden müssen. Angesichts der sich abzeichnenden Haushaltsbelastungen und -risiken erscheint eine verstärkte Vorsorge in Form von Planungsreserven für ungünstige Entwicklungen bei den Einnahmen und Ausgaben überlegenswert (Nr. 2.8.1.2 der Bemerkungen).

Zu den mittel- und langfristigen Haushaltsbelastungen und -risiken gehören insbesondere die im Rahmen der Beschlüsse zum Solidarpakt II vom Bund zugesagten Aufbauhilfen für Ostdeutschland mit einem Volumen von 306 Mrd. DM für den Zeitraum 2005 bis 2019, die eingegangenen Verpflichtungen des Bundes zur Leistung von Ausgaben in den nachfolgenden Haushaltsjahren mit einem Volumen von 176 Mrd. DM, die Versorgungsleistungen für Bundesbeamte und Beamte der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post sowie das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Gewährleistungen. Der Handlungsspielraum im Bundeshaushalt wird zudem in zunehmendem Maße dadurch eingeschränkt, dass ein Teil der Einnahmen von vornherein für bestimmte Ausgabezwecke bestimmt ist und damit nicht mehr zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden kann. Angesichts dieser erheblichen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen an den Bundeshaushalt erscheinen auch weiterhin nachhaltige Sparanstrengungen notwendig, um die vorgesehene dauerhafte Rückführung der Nettokreditaufnahme und einen ohne Neuverschuldung ausgegli-

chenen Haushalt im Jahre 2006 tatsächlich zu erreichen (Nr. 2.8.2 der Bemerkungen).

2.9

Vor dem Hintergrund der jährlichen Finanzierungsdefizite und der steigenden Verschuldung hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1999 erstmals auf die aus seiner Sicht unzureichende Kreditbegrenzungswirkung des Artikels 115 GG hingewiesen und Ansätze aufgezeigt, wie die für die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze maßgebliche Berechnungsgröße der Investitionen vermindert werden könnte. Hierzu gehören vor allem die Berücksichtigung von Wertverlusten, von Vermögensveräußerungen, von Darlehensrückflüssen und der Inanspruchnahme von Gewährleistungen sowie die Vermeidung von Doppelzählungen. Ungeachtet der im Finanzplan vorgesehenen rückläufigen Nettoneuverschuldung sollte zumindest auf mittelfristige Sicht eine stärkere normative Begrenzung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs und damit des Kreditfinanzierungsspielraums angestrebt werden (Nr. 2.9 der Bemerkungen).

2.10

Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 haben sich die zwölf Teilnehmerstaaten im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet, übermäßige Defizite in den öffentlichen Haushalten zu vermeiden und bei unzureichender Haushaltsdisziplin erhebliche finanzielle Sanktionen hinzunehmen. Über die innerstaatliche Umsetzung dieser Stabilitätsverpflichtungen haben sich Bund und Länder nunmehr grundsätzlich geeinigt. Nachdem im Maßstäbegesetz zum Finanzausgleich eine entsprechende Grundsatzregelung aufgenommen wurde, sollten die noch erforderlichen Verfahrensregelungen zeitnah zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden (Nr. 2.10 der Bemerkungen).

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Auswärtiges Amt

3 Investorbaumaßnahme zur Unterbringung der Auslandsvertretungen in New York

Das Auswärtige Amt erwarb für rd. 70 Mio. DM von einem amerikanischen Investor in unmittelbarer Nähe der Vereinten Nationen in New York ein Grundstück und Gebäude für die Unterbringung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen und zwei weiterer Auslandsvertretungen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die Entscheidungsgrundlagen nicht ausreichend. Die Kosten für eine Eigenbaumaßnahme setzte das Auswärtige Amt um 50 % höher an als bei der Investorbaumaßnahme. Den Raumbedarf legte es erst nach Abschluss des Kaufvertrages fest. Der selbst geplante Innenausbau verteuerte sich dadurch um mehrere Millionen DM. Das Gebäude verfügt über mehr Geschosse als erforderlich; ein Geschoss blieb als nicht nutzbares „Luftgeschoss“ unausgebaut. Die Vertretungen nutzen ihre Flächen nicht optimal. Zwei Geschosse hat das Auswärtige Amt vermietet.

Das Auswärtige Amt hat erklärt, dass es das Nutzungskonzept für das Gebäude einschließlich der möglichen Vermietung weiterer Flächen und den Ausbau des „Luftgeschosses“ einer Prüfung unterziehen werde. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat erläutert, der Kostenunterschied zugunsten der Investorbaumaßnahme sei so nicht gegeben gewesen. Es stellt damit die Entscheidung für die Investorbaumaßnahme nachträglich infrage.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass künftig methodisch richtige und mit vollständigen sowie zutreffenden Kostenangaben versehene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgestellt und den Entscheidungen zugrunde gelegt werden. Ein Kaufvertrag mit einem Investor soll künftig die Bauleistung vollständig und ungeteilt einschließen. Er regt ferner an, dass die beteiligten Ministerien Regelungen für Investorbaumaßnahmen im Ausland vereinbaren.

4 Zuteilung ausländischer Dienstorte zu einer Stufe des Auslandszuschlags

Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes erhalten aufgrund der Besonderheiten des Dienstes und der Lebensbedingungen im Ausland so genannte Auslandszuschläge. Die ausländischen Dienstorte werden zu diesem Zweck 12 in der Höhe gestaffelten Stufen zugeteilt. Die Auslandszuschläge betragen zwischen rd. 1 700 DM (Stufe 1 niedrigste Besoldungsgruppe) und rd. 10 500 DM (Stufe 12 höchste Besoldungsgruppe) monatlich. Eine vom Gesetzgeber bei der Verabschiedung des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst im Jahre 1991 vorgesehene regelmäßige und systematische Überprüfung der Zuteilung der Dienstorte fand nicht statt; auch das erwartete transparente Anpassungsverfahren gibt es bisher nicht. Die Arbeiten einer Interministeriellen Kommission und einer weiteren Arbeitsgruppe blieben ergebnislos.

Das Auswärtige Amt hat zugesagt, entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Zuteilung der Dienstorte zu überprüfen.

Bundesministerium des Innern

5 Auflösung des Ausgleichsfonds

Der aufgrund eines Gesetzes aus dem Jahre 1952 gewährte Lastenausgleich dient dem Ausgleich oder der Milderung bestimmter Kriegs- und Kriegsfolgeschäden. Der gesonderte Ausgleichsfonds soll sicherstellen, dass Lastenausgleichsabgaben zweckgebunden nur für Leistungen des Lastenausgleichs verwendet werden. Das Bundesausgleichsamt verwaltet den Fonds. Über die Einnahmen und Ausgaben erstellt es einen besonderen Abschluss. Die Länder verfügen jeweils über einen Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds; der Bund bestellt einen weiteren Vertreter beim Bundesverwaltungsgericht. Die Interessenvertreter achten darauf, dass die Mittel des Ausgleichsfonds nicht gesetzwidrig oder missbräuchlich verwendet werden.

Der Lastenausgleich ist – mehr als 50 Jahre nach Kriegsende – weitestgehend abgeschlossen. Ausgleichsabgaben werden – von wenigen Stundungsfällen abgesehen – nicht mehr erhoben. Die Einnahmen des Fonds bestehen heute hauptsächlich aus Zuschüssen öffentlicher Haushalte und aus Rückzahlungen von Darlehen. Bei den verbliebenen Ausgleichsleistungen sind im Bereich der Kriegsschadenrente keine neuen Anträge mehr zu erwarten; die letzten Einmalleistungen werden voraussichtlich im Jahre 2004 gewährt.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den Ausgleichsfonds aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung bis Ende des Jahres 2004 aufzulösen und die verbliebenen Einnahmen und Ausgaben unmittelbar über den Bundeshaushalt abzuwickeln. Die Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds in Bund und Ländern sind ebenfalls entbehrlich.

Bund und Länder könnten auf diese Weise insgesamt jährlich Haushaltsmittel für Personal- und Sachausgaben in Millionenhöhe einsparen.

6 Vertretung des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

Der Oberbundesanwalt ist eine eigenständige Rechtspflegebehörde des Bundes. Zur Wahrung des öffentlichen Interesses kann dieser sich an Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht beteiligen. Möglich und geboten ist eine Beteiligung auch dann, wenn der Bund weder Partei noch Beigeladener ist. Aufgrund einer Änderung des § 35 der Verwaltungsgerichtsordnung wird der Oberbundesanwalt zum 31. Dezember 2001 aufgelöst. An seine Stelle tritt ein Vertreter des Bundesinteresses im Bundesministerium.

Der Bundesrechnungshof hält einen gesonderten Vertreter des öffentlichen Interesses grundsätzlich nicht mehr für erforderlich. Er erkennt zwar an, dass der Bund die Möglichkeit haben muss, sich auch in solchen Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zu äußern, in denen er nicht als Partei oder Beigeladener beteiligt ist. Dazu bedarf es jedoch weder einer speziellen Behörde noch einer besonderen Organisationseinheit im Bundesministerium. Das geltende Verfahrensrecht kennt eine Reihe von Lösungsansätzen, die es Behörden des Bundes und der Länder ermöglichen, sich in solchen Fällen in gerichtlichen Verfahren zu äußern.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Auflösung des Oberbundesanwaltes als Behörde zwar einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Insgesamt wirkt sich dies finanziell jedoch nur sehr begrenzt aus und erbringt keinen wesentlichen Beitrag zur Verschlankung der Bundesverwaltung. Mittelfristig sollte ganz auf eine zentrale Stelle zur Vertretung des Bundesinteresses verzichtet werden.

7 Förderung der Sportakademien des Deutschen Sportbundes

Der Bund fördert seit Jahrzehnten die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Trainern, Verwaltungs- und Führungskräften für den deutschen Sport an der Trainerakademie in Köln und an der Führungsakademie in Berlin, obgleich inzwischen alternative Ausbildungsmöglichkeiten für diese Zwecke in den Ländern zur Verfügung stehen.

Dem Deutschen Sportbund wurden für die Betriebsausgaben der Einrichtungen im Jahre 1999 rd. 1,1 Mio. DM im Wege der Projektförderung zugewendet. Während der Bund in diesem Jahr 71 % des Fehlbedarfs bei den Ausgaben der Trainerakademie finanzierte, waren nur 10 % der teilweise aus Bundesmitteln geförderten Trainer Absolventen der Trainerakademie. Daten zur Nutzung der Führungsakademie, die zu fast 18 % aus Bundesmitteln finanziert wird, durch teilweise aus Bundesmitteln geförderte Führungskräfte konnte das Bundesministerium nicht vorlegen.

Der Bundesrechnungshof hat die Zuständigkeit des Bundes für die Finanzierung der Bildungseinrichtungen bezweifelt und beanstandet, dass die Förderung nicht am tatsächlichen Bedarf des vom Bund geförderten Spitzensports ausgerichtet ist oder – im Fall der Führungsakademie – der Nutzen für den Bund entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht ermittelt wurde. Er hat außerdem auf die Umgehung der Bestimmungen für institutionelle Förderungen und andere zuwendungsrechtliche Mängel hingewiesen. In beiden Fällen hat der Bundesrechnungshof die Umstellung der Förderung auf ein an der tatsächlichen Nachfrage ausgerichtetes Modell empfohlen. Das Bundesministerium sieht eine nähere Prüfung der Vorschläge vor.

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Trainerakademie ergab, dass dem Bund nicht zuwendungsfähige Leistungen in Rechnung gestellt und Bun-

desmittel teilweise zweckwidrig verwendet worden sind. Bei der Ermittlung und Durchsetzung der Ansprüche des Bundes hat das Bundesverwaltungsamt Sachverhalte nicht ausreichend aufgeklärt und Ansprüche nicht in voller Höhe geltend gemacht. Dem Zuwendungsempfänger bot es einen Vergleich an, der diesem im Ergebnis Erstattungs- und Zinszahlungen von weit über 100 000 DM ersparen dürfte. Der Bundesrechnungshof wurde dazu entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht gehört.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das Bundesministerium für eine stärker am Bundesinteresse ausgerichtete Förderung der Trainer- und Führungskräfteausbildung einsetzt. Er erwartet ferner, dass das Bundesministerium künftig alle Erstattungs- und Zinsansprüche des Bundes mit der gebotenen Sorgfalt vollständig feststellt und geltend macht sowie die gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrechnungshofes beachtet.

8 Schießanlagen des Bundesgrenzschutzes

Der Bundesgrenzschutz lastete einige seiner Schießanlagen über Jahre hinweg nur unzureichend aus. Trotz veränderter Anforderungen an die Schießaus- und -fortbildung der Polizeivollzugsbeamten versäumte es das Bundesministerium, das Aus- und Fortbildungskonzept rechtzeitig zu ändern. Es passte auch die Planungshinweise für den Bau von Raumschießanlagen nicht rechtzeitig entsprechend an. Eine bundesweite Bedarfsanalyse unter Berücksichtigung der seit 1996 geplanten und 1998 in Kraft getretenen neuen Organisationsstrukturen führte es nicht durch. Mangels einheitlicher Kriterien fielen beim Bau neuer Raumschießanlagen in erheblichem Umfang vermeidbare Planungs- und Baukosten an. Es entstanden neue Raumschießanlagen in unterschiedlicher Bauweise und Größe mit voneinander abweichender schießtechnischer Ausstattung.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, den Um- und Neubau weiterer Raumschießanlagen so lange zurückzustellen, bis die notwendigen Planungsunterlagen vorhanden sind. Schon beim Planen von Baumaßnahmen ist zudem eine mögliche Zusammenarbeit mit den Landespolizeien, dem Zoll und privaten Betreibern bei der späteren Nutzung der Anlagen verstärkt zu berücksichtigen.

9 Führung eines zentralen IT- Bestandsverzeichnisses des Bundes

Die Bundesverwaltung führt kein zentrales Verzeichnis über die eingesetzte Informationstechnik, das den geltenden Richtlinien entspricht.

Das vorgeschriebene zentrale IT-Bestandsverzeichnis erlaubt in seinem derzeitigen Zustand keinen Überblick über die IT-Ausstattung des Bundes. Es ist zu befürchten, dass durch die fehlenden Informationen unnötige, kostenintensive Doppel- und Mehrfachentwicklungen nicht rechtzeitig erkannt und beim Erwerb von Software-Generallizenzen überhöhte Beträge gezahlt werden.

Entgegen dem ursprünglichen Ziel kann das IT-Bestandsverzeichnis nicht für übergeordnete, koordinierende und planerische Entscheidungen genutzt werden.

10 Anrechnung der Altershilfe für Landwirte auf die Beamtenversorgung

Erhält ein Beamter neben seinen Versorgungsbezügen eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung, wird nach dem Beamtenversorgungsgesetz die Rente auf die Versorgungsbezüge angerechnet. Damit soll eine Doppelversorgung aus öffentlichen Kassen vermieden werden. Diese Anrechnungsregelung erfasst die Altershilfe für Landwirte bis heute nicht, obwohl dies bereits im Jahre 1993 der Entwurf für ein Beamtenversorgungs-Änderungsgesetz vorsah. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde die Einbeziehung seinerzeit für eine spätere Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes zurückgestellt. Ein Beamter kann damit über seine volle Beamtenpension hinaus ungeschmälert zusätzliche Leistungen aus der Altershilfe für Landwirte beziehen, obwohl diese aufgrund der hohen Bundeszuschüsse zu den Versorgungsleistungen aus öffentlichen Kassen zählen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern aufgefordert, den von ihm selbst erkannten Änderungsbedarf im Beamtenversorgungsrecht nunmehr alsbald in eine gesetzliche Neuregelung umzusetzen.

11 Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit

In den Jahren 1998 und 1999 stammten jeweils über 90 % aller Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit, für die der Bund die finanzielle Verantwortung trägt, aus den Bereichen Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG, Deutsche Postbank AG und Bundeseisenbahnvermögen. Allein im Postbereich stieg die Anzahl der Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit von 7 520 im Jahre 1998 um fast 60 % auf 11 937 Fälle im Jahre 1999 an. In beiden Jahren waren über 40 % der Zugänge an Frühpensionierten jünger als 50 Jahre und rd. 20 % sogar jünger als 45 Jahre. Das in den letzten Jahren gleichbleibend hohe Niveau an Frühpensionierungen hat bedeutende finanzielle Folgen für die Haushalte der Zukunft.

Die zur Vermeidung dieser Entwicklung vom Gesetzgeber geschaffenen Instrumente wurden nicht hinreichend eingesetzt. Zum Beispiel wurden Beamte vielfach ohne erkennbare Prüfung der Möglichkeiten für eine anderweitige Beschäftigung in den Ruhestand versetzt. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die vorhandenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Gegebenenfalls sollten Änderungen und Ergänzungen des gesetzlichen Instrumentariums erwogen werden.

Bundesministerium der Finanzen

12 Vertreter besonderer Bundesinteressen

Nach verschiedenen Bundesgesetzen können Berechtigte wegen erlittener Kriegs- und Kriegsfolgeschäden oder im Falle einer Inanspruchnahme zu Verteidigungszwecken Ansprüche gegen den Bund oder zumindest zu dessen Lasten geltend machen. In Verwaltungs- und Gerichtsverfahren über Entschädigungs- oder Ausgleichszahlungen werden Interessenvertreter des Bundes tätig. Diese sollen die finanziellen Belange des Bundes wahren und auf die richtige Anwendung der einschlägigen Vorschriften durch Verwaltung und Gerichte hinwirken.

Der Bundesrechnungshof sieht keine tragfähigen Gründe für das Beibehalten der noch vorhandenen verschiedenen Interessenvertreter. Deren Tätigkeit fällt auch zahlenmäßig nicht mehr ins Gewicht, da Beteiligungen aus Fristgründen nicht mehr möglich oder nur noch wenige Verfahren offen sind. Er hat empfohlen, auf die Interessenvertreter zu verzichten und die gesetzlichen Grundlagen entsprechend zu ändern.

13 Deckung des Wohnungsfürsorgebedarfs mit Bundesmietwohnungen in den neuen Ländern

Bundeseigene Wohnungen sollen vorrangig der Wohnungsfürsorge des Bundes für seine Bediensteten dienen. Der Bundesrechnungshof stellte in den Jahren 1999 und 2000 fest, dass die damals noch rd. 21 700 Bundesmietwohnungen in den neuen Ländern im Wert von annähernd 1 Mrd. DM nur zu rd. 33 % an Bundesbedienstete vermietet waren. Die Leerstandsquote betrug rd. 20 %, die Fremdbelegungsquote lag bei 47 % des Gesamtbestandes.

Die Bundesvermögensverwaltung ging an vielen Standorten von einem deutlich überhöhten Wohnungsbedarf aus. Bei ihren Entscheidungen zur Modernisierung von Bundesmietwohnungen beachtete die Bundesvermögensverwaltung das Angebot des freien Wohnungsmarktes und damit den subsidiären Charakter der Wohnungsfürsorge nicht hinreichend.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, alsbald erneute Entbehrlichkeits- und Bedarfslageprüfungen durchzuführen. Die nicht mehr benötigten Wohnungen sollten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sozialverträglich veräußert werden.

14 Verwertung der bundeseigenen Wohneinheiten auf der Insel Sylt

Der Bund ist Eigentümer von rd. 630 Häusern auf der Insel Sylt. In der Vergangenheit wurden diese zu günstigen Konditionen an auf der Insel beschäftigte Bundesbedienstete mit Anspruch auf Wohnungsfürsorge des Bundes vermietet. Insbesondere wegen der Schließung von Bundeswehrstandorten geht der Bedarf an Wohnungen für Bundesbedienstete stark zurück. Dennoch veräußerte das Bundesministerium den Häuserbestand wegen der besonderen Interessen der Inselgemeinden nicht, sondern vermietete leer stehende Häuser preiswert an Inselbewohner.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Häuser zu verkaufen. Es ist nicht Aufgabe des Bundes, auf Sylt preiswerten Wohnraum für Inselbewohner zu erhalten. Das Vorhalten der Häuser ist für den Bund zudem grob unwirtschaftlich. Bei einer Veräußerung könnte der Bund einen Verkaufserlös in dreistelliger Millionenhöhe erzielen.

Das Bundesministerium beabsichtigt nunmehr, den Häuserbestand an die Inselgemeinden zu verkaufen. Es hat den Gemeinden allerdings zugesagt, bis zum Abschluss der Verkaufsverhandlungen frei werdende Häuser befristet an die Inselgemeinden zu vermieten, und zugelassen, dass diese den Wohnraum an Inselbewohner untervermieten. Die Inselgemeinden müssen sich allerdings verpflichten, im Fall des Scheiterns der Verkaufsverhandlungen die Häuser geräumt an den Bund zurückzugeben.

Die gewählte Zwischenlösung erschwert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Veräußerung. Es besteht die Gefahr, dass dem Bund als Eigentümer gegenüber den Untermietern zumindest eine Mitverantwortung zugeschrieben wird, der er sich nach Ablauf der Mietverhältnisse oder bei einem Scheitern der Verkaufsverhandlung nur schwer entziehen kann.

15 Vereinnahmung und Verwendung von Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften

Das Bundesministerium hat Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt, sodass sie zur Deckung der Versorgungsausgaben der ehemaligen Postbeamten und deren Hinterbliebenen nicht mehr zur Verfügung stehen. Die für diesen Personenkreis verbleibenden Versorgungslasten stellen ein erhebliches Haushaltsrisiko dar, weil die vom Bund langfristig zu leistenden Ausgaben von über 1 Bio. DM durch den Wert seiner Anteile an den Postaktiengesellschaften derzeit nicht gedeckt sind. Das Bundesministerium nutzt ein Treuhandvermögen für die Einnahmen aus den Postnachfolgeunternehmen als Nebenhaushalt; das Treuhandvermögen sollte aufgelöst werden. Die Einnahmen sollten direkt im Bundeshaushalt veranschlagt werden.

16 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Verfahren der Informationstechnik

Die Bundesministerien haben einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom November 1995 kaum

beachtet, nach dem für die Entwicklung von Verfahren der Informationstechnik Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen sind. Durch den Einsatz dieser Verfahren errechnete Einsparpotenziale wurden nur in sehr geringem Umfang realisiert. Es ist zu befürchten, dass in der Bundesverwaltung zunehmend unwirtschaftliche IT-Maßnahmen umgesetzt werden.

17 IT- Projekt „Integrierte Sachbearbeitung – Versicherung und Leistung“

Seit 14 Jahren hat die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder mit dem IT-Projekt „Integrierte Sachbearbeitung – Versicherung und Leistung“ ihre Informationstechnik zu modernisieren versucht und hierfür mehr als 100 Mio. DM aufgewendet.

Eine den Aufgaben ihrer Leistungsabteilung angemessene informationstechnische Unterstützung konnte sie bislang allerdings nicht bereitstellen.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt Wege zur Problemlösung aufgezeigt und die Anstalt – bislang vergeblich – dazu gedrängt, ihre IT schneller angemessen zu modernisieren. Er hat das Bundesministerium der Finanzen als Aufsichtsbehörde der Anstalt aufgefordert, umgehend dafür zu sorgen, dass mit fundierten Untersuchungen Art und Umfang der notwendigen Umstrukturierung der IT festgestellt werden.

18 Auswertung steuererheblicher Informationen durch die Finanzämter

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1993 erhebliche Mängel bei der Auswertung von Mitteilungen und sonstigen steuererheblichen Informationen durch die Finanzämter aufgezeigt. Er stellte nunmehr bei einer Untersuchung der Mitteilungen für die Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften im Jahre 2000 fest, dass bei der Auswertungsqualität der Mitteilungen keine Verbesserungen gegenüber seinen damaligen Beanstandungen eingetreten sind. Die Finanzämter werteten steuererhebliche Informationen nach wie vor nicht, verspätet oder unzutreffend aus. Dadurch sind dem Bund zustehende Einnahmen nicht rechtzeitig und nicht vollständig erhoben worden.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, bei den obersten Finanzbehörden der Länder im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht nachdrücklich auf eine bessere Mitteilung und eine vollständige und rechtzeitige Auswertung von steuererheblichen Informationen hinzuwirken, um weitere Steuerausfälle und Zinsnachteile zu vermeiden. Er schlägt insbesondere vor, ein wirksames automatisiertes Überwachungsverfahren und die Voraussetzungen für eine elektronische Übermittlung der Mitteilungen zu schaffen. Darüber hinaus sollten bundeseinheitliche Bearbeitungsgrundsätze festgelegt werden, die auch Regelungen zur Verfahrenssicherheit enthalten. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen sollten in Anbetracht der seit Jahren bekannten Problematik zügig umgesetzt werden.

19 Erhebung von Zollkosten

Nach § 178 Abgabenordnung kann die Bundeszollverwaltung für besondere Leistungen wie z. B. Amtshandlungen außerhalb des Amtsplatzes oder außerhalb der Öffnungszeiten einer Zollstelle Gebühren erheben. Die Gebühren müssen grundsätzlich kostendeckend sein.

Einige Gebührensätze der Zollkostenverordnung decken nur einen Bruchteil des Verwaltungsaufwandes für die gebührenpflichtigen Handlungen. Bei anderen Gebührensätzen konnte das Bundesministerium nicht darlegen, wie es ihre Höhe ermittelt hat und ob sie kostendeckend sind.

Die Zollverwaltung hat auf dem Betriebsgelände eines Großunternehmens mehrere Zollstellen eingerichtet, die ausschließlich und gebührenfrei Warensendungen dieses Unternehmens abfertigen. Aus Gründen der Gleichbehandlung sollten diese Zollstellen aufgehoben und für diese Abfertigungen, ebenso wie für Abfertigungen auf dem Betriebsgelände anderer Zollanmelder, Gebühren erhoben werden.

20 Ausfuhrerstattungen in Fällen höherer Gewalt

Dem Hauptzollamt Hamburg-Jonas obliegt in Deutschland die Auszahlung von Ausfuhrerstattungen im Agrarbereich aus Mitteln der EU. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass es hierbei auch zu Zahlungen kam, deren rechtliche Voraussetzungen nicht erfüllt waren oder zugunsten der Exporteure zu weit ausgelegt wurden. In diesen Fällen kann die EU die gemeinschaftliche Finanzierung ablehnen und sie letztlich dem nationalen Haushalt anlasten. Das Bundesministerium sollte dem dadurch begegnen, dass das Gemeinschaftsrecht und die Vorgaben der Europäischen Kommission strikt beachtet werden. Zweifelsfälle sollten – wo vorgesehen – den Dienststellen der Europäischen Kommission unterbreitet werden.

21 Einsatz von Röntgenmobilen in der Bundeszollverwaltung

Das Bundesministerium hat zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Rauschgifthandels 12 mobile Röntgenanlagen für den Einsatz insbesondere bei Flughafenzollstellen und Zollkommissariaten angeschafft. Konkrete Bedarfsanalysen wurden zuvor nicht durchgeführt, Einsatzkriterien nicht festgelegt. Die betroffenen Dienststellen wurden anfangs nicht zur Führung von aussagekräftigen Aufzeichnungen über Einsatz und Erfolg der Geräte verpflichtet. Die Einsatztage der Geräte bei den einzelnen

Dienststellen waren sehr unterschiedlich, die Erfolge bei der Rauschgiftbekämpfung unbefriedigend. Das Bundesministerium hat zugesagt, für einen effektiveren Einsatz der Geräte zu sorgen.

22 Umsatzsteuerliche Kontrolle durch Zoll- und Steuerbehörden von Einfuhren aus Ländern außerhalb der EU, an die sich eine innergemeinschaftliche Lieferung anschließt

Die Umsatzsteuer ist in hohem Maß betrugsanfällig. Schätzungen gehen von Steuerausfällen in Höhe von jährlich über 20 Mrd. DM aus. Einen Risikobereich stellen die so genannten Durchfuhren dar, bei denen Einfuhren aus Drittländern steuerfrei bleiben, wenn die Waren umgehend in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union weitergeliefert werden. Ob die als Durchfuhren deklarierten Waren tatsächlich in den anderen Mitgliedstaat gelangen und dort ordnungsgemäß besteuert werden, lässt sich nur überwachen, wenn Zoll- und Steuerbehörden eng zusammenarbeiten. Hierzu ist es erforderlich, dass die Zollbehörden die Finanzämter über derartige Durchfuhren unterrichten und die bei der Einfuhr in der Zollanmeldung anzugebenden so genannten Umsatzsteuer-Identifikationsnummern der Beteiligten auf ihre Berechtigung und Richtigkeit überprüfen. Dies geschieht nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nur unzureichend. Das Bundesministerium hat das Problem eingeräumt und beabsichtigt, ein Kontrollmitteilungsverfahren zwischen den beiden Behörden einzurichten.

23 Sondertatbestände bei flexibilisierten Ausgaben

Finanziell bedeutsame Sondertatbestände wie der Umzug Bonn/Berlin haben in den letzten Jahren zu höheren Ausgabeermächtigungen in den Verwaltungskapiteln des Einzelplans 08 als im ursprünglichen Finanzplan geführt. Das Bundesministerium führt nur unzureichende Aufzeichnungen darüber, welche Sondertatbestände wann und in welchem Umfang die Haushaltsansätze bei den flexibilisierten Ausgaben erhöht haben. Es kann daher nicht gewährleisten, dass die Kapitelplafonds wieder abgesenkt werden, wenn diese Sondertatbestände entgegen den Erwartungen ganz oder zum Teil entfallen. Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass die Plafonds der Verwaltungskapitel ohne sachlichen Grund immer stärker ansteigen. Die Summe der veranschlagten flexibilisierten Ausgaben des Einzelplans 08 ist trotz eines höheren Einsparbetrages, den der Einzelplan 08 als Effizienzrendite zu erbringen hatte, von 1998 bis 2001 um rd. 177 Mio. DM auf rd. 4,2 Mrd. DM im Jahre 2001 angestiegen. Ob der Anstieg um insgesamt 4,5 % in drei Jahren auf sachlichen Gründen beruht, lässt sich mangels Aufzeichnungen über die Sondertatbestände nicht erkennen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Aufzeichnungen über die Sondertatbestände, die sich auf die Höhe der flexibilisierten Kapitelausgaben auswirken, in einfacher Form zu führen, um die Informationsrechte des Parlaments im Haushaltsaufstellungsverfahren zu wahren.

24 Steueraussetzung bei Mineralölen

Mineralöle sind grundsätzlich verbrauchsteuerpflichtig. Das Herstellen, Lagern und Befördern unterliegt jedoch regelmäßig einem so genannten Steueraussetzungsverfahren. Abgabeansprüche des Bundes entstehen erst dann, wenn Mineralöle in den freien Wirtschaftsverkehr gelangen. Die verzögerte Besteuerung birgt ein nicht unerhebliches Ausfallrisiko. Um dem zu begegnen, hat der Gesetzgeber das Verfahren von Zuverlässigkeits-, Mitwirkungs- und Kontrollanforderungen abhängig gemacht. Die Zollverwaltung überwacht nur unzureichend, ob sie erfüllt werden. Das Bundesministerium ist für den ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug verantwortlich. Es hat ihn im Rahmen seiner Fachaufsicht zu gewährleisten.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

25 Privatisierung des Bundesamtes für Zulassungen in der Telekommunikation

Bei der Privatisierung des Bundesamtes für Zulassungen in der Telekommunikation im Jahre 1997 wurden statt der zunächst vorgesehenen 110 Bediensteten nur 43 vom Erwerber weiterbeschäftigt; der Verkaufspreis von 5 Mio. DM lag deutlich unter dem angestrebten Erlös von 20 Mio. DM. Das Privatisierungsverfahren wies erhebliche Mängel auf, die beim Bund zu einem Vermögensschaden geführt haben können.

26 Förderung der „Industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung“

Das Bundesministerium fördert Projekte der industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung mit Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt. Mit den Fördermaßnahmen sollen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen Zugang zu praxisnahen Forschungsergebnissen erhalten, um neue Produkte und Verfahren entwickeln und damit ihre Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit verbessern zu können.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium bei seinen Förderentscheidungen das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht hinreichend beachtet hat. Insbesondere hat es versäumt klarzustellen, welchen Unternehmen die Fördermaßnahmen zugute kommen sollen. Zudem hat das Bundesministerium Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers über die Finanzierung der geförderten Forschungsprojekte nicht umgesetzt. Der Bundesrech-

nungshof hält es daher für erforderlich, dass das Bundesministerium sein Förderkonzept überprüft.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

27 Gebühren für Amtshandlungen des Bundessortenamtes

Das Bundessortenamt erhebt für die Zulassung von Pflanzensorten und für die Erteilung von Sortenschutzrechten Gebühren, die seine Kosten nur zu rd. 50 % decken. Bundesministerium und Bundessortenamt sollen künftig auf der Grundlage der einzuführenden Kosten- und Leistungsrechnung angemessene Gebühren ermitteln, festsetzen und fortlaufend anpassen.

28 IT-Projekte der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung betrieb in den letzten Jahren das IT-Projekt „Workflowmanagement“, um die große Anzahl an Genehmigungs- und Zahlungsvorgängen besser abwickeln zu können. Sie schloss dabei mehrere Verträge erst, nachdem die Programmierarbeiten schon begonnen hatten. Auch gab die Bundesanstalt bei mehreren Einzelprojekten noch zusätzliche Anforderungen erst nach Beginn der Programmierarbeiten in Auftrag. Das Projekt verzögerte sich erheblich.

Für den Dauereinsatz von Programmierern einer Fremdfirma für das „Tagesgeschäft“ entstanden der Bundesanstalt Mehrkosten von mindestens 1,2 Mio. DM. Weitere vermeidbare Mehrkosten von rd. 400 000 DM entstanden infolge der verspäteten Beschaffung eines Großrechners.

Der Bundesrechnungshof hat die Projektverzögerungen auf ein mangelhaftes Projektmanagement und -controlling zurückgeführt. Er hat der Bundesanstalt dringend empfohlen, eine der Bedeutung ihrer IT angemessene Projektorganisation mit klaren Verantwortlichkeiten, einem aussagekräftigen Berichtswesen und entsprechenden Qualitätssicherungsverfahren zu schaffen.

Externe Programmierer sollte sie kurzfristig durch kostengünstigeres eigenes Personal ablösen. Die Bundesanstalt sollte bereits erkannte Einsparungspotenziale an Haushaltsmitteln künftig ohne Verzögerung ausschöpfen.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

29 Zuwendungen zur Förderung der Reintegration ausländischer Arbeitnehmer

Das Bundesministerium finanzierte ganz überwiegend die Personal- und Sachkosten einer Einrichtung, deren Hauptaufgabe es war, die Rückkehrbereitschaft ehemaliger Gastarbeiter in die Türkei aktiv zu fördern. Gemessen an der Höhe der Zuwendung erzielte die Einrichtung nur geringe Erfolge.

Infolge mangelnder Kontrolle durch das Bundesministerium erzielte die Koordinierungsstelle zulasten des Bundeshaushaltes Gewinne von rd. 425 000 DM. Einen Betrag von 251 000 DM zahlte sie inzwischen an das Bundesministerium zurück. Die restlichen Gewinne sollen nach Abschluss eines noch laufenden Projektes erstattet werden.

Ebenfalls aufgrund mangelnder Kontrolle und einer zu großzügig bemessenen Geschäftskostenpauschale beschaffte die Koordinierungsstelle zwei im Finanzierungsplan nicht vorgesehene Dienstfahrzeuge. Daneben erwarb sie ein Motorrad der Luxusklasse einschließlich der dafür benötigten Schutzkleidung, das ausschließlich von einem der beiden Geschäftsführer genutzt wurde.

Im Rahmen der Diskussion um eine Neuausrichtung der Zuwanderung und der Ausländerbeschäftigung hat das Bundesministerium – unter Berücksichtigung der Feststellungen des Prüfungsamtes – neben der Verlagerung von Aufgaben der Koordinierungsstelle auf die Bundesanstalt für Arbeit bereits entschieden, die Koordinierungsstelle frühzeitig – spätestens zum 31. Dezember 2002 – aufzulösen.

30 Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner

Die Rentenversicherungsträger entrichten an die gesetzlichen Krankenkassen für krankenversicherungspflichtige Rentner aus der Rente Beiträge bis zum Höchstbeitrag. Aus den übrigen beitragspflichtigen Einkommen der Rentner erhalten die Krankenkassen ebenfalls Beiträge bis zum Höchstbeitrag, sodass es zu Gesamtbeiträgen über der Höchstgrenze kommen kann. Den Rentnern erstatten die Krankenkassen auf Antrag deren selbst getragene über dem Höchstbeitrag liegende Anteile. Die von den Rentenversicherungsträgern getragenen Anteile (in den Jahren 1998 und 1999 insgesamt ca. 11 Mio. DM) verblieben hingegen bei den Krankenkassen.

Bei einem Antrag des Rentners wäre eine Beitragserstattung in gleicher Höhe auch an den Rentenversicherungsträger ohne nennenswerten Verwaltungsmehraufwand möglich. Dies sollte bei der zur Zeit vorbereiteten Neuregelung der Krankenversicherung der Rentner mit berücksichtigt werden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

31 Schwimmende Schifffahrtszeichen an den Seewasserstraßen

Für die Kennzeichnung der Seewasserstraßen wendet der Bund jährlich durchschnittlich 138 Mio. DM und damit,

strukturbereinigt, ein Mehrfaches der in vergleichbaren Ländern eingesetzten Mittel auf. Ohne Sicherheitseinbußen sind erhebliche Einsparungen möglich:

- Da die Bedeutung der visuellen Schifffahrtszeichen durch die nahezu vollständige Ausstattung der Schifffahrt mit elektronischen Navigationshilfen abgenommen hat, sollten das Ausmaß der Betonnung der Seewasserstraßen geprüft und – wo immer möglich – verringert,
- die Tonnen-Instandsetzungsintervalle vereinheitlicht und verlängert,
- die Organisation der Tonneninstandsetzung gestrafft und
- grundlegende Zuständigkeiten zentralisiert werden.

32 Erhaltung von Brücken im Netz der Bundesfernstraßen

Das Bundesministerium erfüllt seine Aufgaben bei der Brückenerhaltung nur unzureichend. Derzeit fehlen wichtige Steuerungsdaten für die Erhaltungs- und Finanzplanung. Der jährliche Bedarf für Erhaltungsleistungen dürfte deutlich über den tatsächlichen Ausgaben liegen. Dadurch verschlechtert sich der Erhaltungszustand der Brücken. Das könnte langfristig die Verfügbarkeit des Bundesfernstraßennetzes einschränken.

33 Bedarf und Ausbaustandard von Ortsumgehungen

Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen legt fest, welche Teile des Bundesfernstraßennetzes neu- oder auszubauen sind. Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen auf dieser Grundlage im Auftrage des Bundes neue Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen, die die Ortsdurchfahrten vom weiträumigen Verkehr entlasten sollen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass im gültigen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen auch der Bau von Ortsumgehungen auf autobahnparallelen Bundesstraßen enthalten ist, die für den Fernverkehr nicht mehr bedeutsam sind. Diese Bundesstraßen sollen nach dem Bau der Ortsumgehung in eine sich nach Landesrecht ergebende Straßenklasse abgestuft werden. Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass Straßen, die nicht mehr die Voraussetzung als Bundesfernstraße erfüllen, für einen Neu- oder Ausbau zulasten des Bundes nicht vorgesehen werden sollten. Durch den Verzicht auf den Bau von Ortsumgehungen auf abzustufenden Bundesstraßen lassen sich Beträge in bis zu dreistelliger Millionenhöhe für andere Maßnahmen verwenden.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass Ortsumgehungen häufig mit einem zu hohen Ausbaustandard, z. B. bei der Querschnittswahl oder der Trassenführung, geplant worden sind. Das Bundesministerium nahm Kostensteigerungen im Planungsverlauf oder niedrige Ergebnisse einer Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht zum Anlass, eine Senkung des Ausbaustandards zu prüfen.

34 Stationszeichen an Bundesfernstraßen

Das Bundesministerium hat in den vergangenen Jahren versäumt, bundesweit einheitliche Vorgaben für die wirtschaftliche Form und Aufstellung von Stationszeichen zu machen. Hierdurch konnten die Straßenbauverwaltungen der Länder sehr unterschiedliche und verschieden aufwendige Stationszeichen beschaffen und an den Bundesfernstraßen aufstellen. Vermeidbare Mehrausgaben für den Bund sind die Folge.

35 Weiterbau der U-Bahn-Linie U 5 in Berlin zwischen Brandenburger Tor und Alexanderplatz

Im Jahre 1994 hatten der Bund und das Land Berlin vereinbart, die U-Bahn-Linie U 5 zwischen dem neuen Zentralbahnhof Lehrter Bahnhof und dem Alexanderplatz innerhalb von acht Jahren zu bauen, um den Parlaments- und Regierungsbereich verkehrlich zu erschließen. Der Bund hatte sich verpflichtet, über die gesetzliche Förderung hinaus eine finanzielle Zuwendung von 295 Mio. DM zu gewähren. Der erste, etwa 2 km lange Teilabschnitt dieser U-Bahn ist im Rohbau mit Kosten von etwas über 300 Mio. DM fertig gestellt. Davon hat der Bund rd. 250 Mio. DM getragen.

Mit dem Bau des zweiten Teilabschnittes, ohne den die U-Bahn-Linie keine Verkehrsbedeutung erlangen kann, hat das Land Berlin noch nicht begonnen. Vielmehr beschloss es im Juni 2001, das Projekt auf unbestimmte Zeit zu verschieben, sodass den bisher getätigten Investitionen kein Nutzen gegenüber steht. Sollte das Land bei seiner Entscheidung bleiben, entstünde dem Bund ein erheblicher finanzieller Schaden. In diesem Fall wird der Bund die bisher eingesetzten Bundesmittel von insgesamt fast 250 Mio. DM einschließlich der vom Tag der Auszahlung an aufgelaufenen Zinsen zurückzufordern haben.

36 Bau der Umgehung Fuhlsbüttel in Hamburg und Auswirkungen auf andere Vorhaben

Das Bundesministerium übernahm die Straßenbaulast für die Umgehung Fuhlsbüttel in Hamburg und finanzierte deren Bau mit rd. 450 Mio. DM. Der Bund war hierzu gesetzlich nicht verpflichtet. Im Land Hamburg standen deshalb keine Bundesmittel für den Ausbau überlasteter Autobahnabschnitte zur Verfügung. So konnte die ansonsten sechsstreifige Bundesautobahn A 1 im Bereich von Hamburg auf einer Länge von rd. 5 km nicht von vier auf sechs Fahrstreifen ausgebaut werden. Den weiteren Ausbau der A 7 stellte die Straßenbauverwaltung des Landes ebenfalls zurück, da auch in den kommenden Jahren Finanzierungsengpässe beim Autobahnbau auftreten wer-

den. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, den Ausbau der Fernverkehrsadern A 1 und A 7 voranzutreiben und andere, den innerstädtischen Verkehr entlastende Bundesfernstraßenmaßnahmen zunächst zurückzustellen.

37 Kostenteilung bei Neubau oder Änderung von Straßenkreuzungen

Der Bund trägt die Ausgaben für den Bau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen. Die Straßenbauverwaltungen der Länder nehmen im Auftrag des Bundes die Aufgaben aus dieser Straßenbaulast wahr. Dazu gehören auch der Neubau und die Änderung von Straßenkreuzungen. Kosten solcher Vorhaben werden grundsätzlich zwischen den Baulastträgern der an der Kreuzung beteiligten Straßen geteilt.

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren bei mehr als 100 noch laufenden oder bereits fertig gestellten Kreuzungsmaßnahmen erhebliche Mängel bei der Aufteilung der Kosten auf die beteiligten Straßenbaulastträger festgestellt. Bei Maßnahmen an Kreuzungen zwischen Bundesfernstraßen und Straßen anderer Baulastträger belasteten oder wollten die für den Bund handelnden Stellen den Bund mit Kosten belasten, die er nach den geltenden Vorschriften nicht zu tragen hat. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes beliefen sich die finanziellen Nachteile für den Bund auf einen zweistelligen Millionenbetrag. Allein bei einer Maßnahme wäre der Bund zu Unrecht mit etwa 9 Mio. DM belastet worden, wenn die Verwaltung die Kosten – wie vorgesehen – geteilt hätte. Bisher haben die zuständigen Stellen fast 10 Mio. DM an den Bund zurückerstattet oder deren Rückerstattung zugesagt.

Bundesministerium der Verteidigung

38 Sicherheit der Informationstechnik im Rüstungsbereich

Die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit amtlich geheimhaltungsbedürftiger Informationen war bei den Wehrtechnischen Dienststellen der Bundeswehr nicht ausreichend gewährleistet. Der Bundesrechnungshof stellte viele Schwachstellen bei der Planung, im Betrieb und bei den Kontrollen der zur Datenverarbeitung eingesetzten Systeme fest. Ursache war einerseits die Einführung von Informationstechnik ohne ausreichende vorherige Konzeption. Andererseits wurden die Sicherheitsanforderungen im laufenden Betrieb wegen der Sorglosigkeit der Mitarbeiter häufig nicht genügend beachtet. Mangels Kontrollen fiel dies weder den Dienststellen selbst noch den übergeordneten Behörden auf.

Das Bundesministerium hat eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um die Sicherheit zu verbessern. Diese wirken jedoch allenfalls auf der Dienststellenebene und lassen die vorgesetzten Führungsebenen weitgehend unberücksichtigt. Zudem werden sie dem notwendigen Schutz GEHEIM eingestufter Daten noch nicht ausreichend gerecht. Der Bundesrechnungshof erwartet daher vom Bundesministerium weitere Anstrengungen, die noch bestehenden Mängel auf der Grundlage seiner Empfehlungen zeitnah und konsequent zu beseitigen.

39 Beschaffen von Informationstechnik in Wehrtechnischen Dienststellen der Bundeswehr

Die Informationstechnik für die Wehrtechnischen Dienststellen der Bundeswehr wurde in vielen Fällen unwirtschaftlich oder nicht ordnungsgemäß beschafft. Hierdurch entstand dem Bund erheblicher finanzieller Schaden. Grundsätzliche Mängel stellte der Bundesrechnungshof sowohl beim Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung als auch in den nachgeordneten Behörden fest. Sie beruhten auf der fehlenden Planungssicherheit bezüglich der erforderlichen Haushaltsmittel, den unzureichenden Vorschriften im Rüstungsbereich und dem nicht sachgerechten Vorgehen der Dienststellen vor Ort.

Das Bundesministerium hat begonnen, die Mängel mit einer Reihe von Maßnahmen zu beheben. Während es im Bereich der Vorschriften und Anweisungen teilweise bereits konkrete Verbesserungen hat erzielen können, sind andere, teilweise grundlegende Probleme nach wie vor ungelöst. Der Bundesrechnungshof drängt deshalb weiter darauf, seine Empfehlungen zeitnah und konsequent umzusetzen. Dies hätte einen an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Umgang mit Informationstechnik bei den Wehrtechnischen Dienststellen der Bundeswehr zur Folge.

40 Nutzung von Kraftomnibussen in der Bundeswehr

Die Bundeswehr verfügte im Jahre 2000 über 2 200 handelsübliche Kraftomnibusse mit einem Beschaffungswert von rd. 500 Mio. DM. Dieser Bestand war überhöht. Es fehlte ein aktuelles Personentransportkonzept, das auch ein schlüssiges Konzept zum Verwundetentransport im Verteidigungsfall einbezieht. Die Möglichkeiten der materiellen Mobilisierungsergänzung waren nicht ausgeschöpft. Die Kraftomnibusse waren wenig ausgelastet und entsprechend teuer im Betrieb. Der gesamte Personentransport mit Kraftomnibussen kostete jährlich über 200 Mio. DM. Mit den verfügbaren Bestands- und Betriebsdaten konnte die Bundeswehr ihre Personentransportflotte nicht sachgerecht bewirtschaften.

Der Bundesrechnungshof hat auf ein Einsparpotenzial von mehr als 100 Mio. DM jährlich hingewiesen, wenn die Bestände an eigenen Kraftomnibussen auf das militärisch notwendige Maß zurückgeführt, die Mobilisierungsergänzung verbessert und Transportaufgaben verstärkt an private Anbieter vergeben würden. Er hat dringend empfohlen, sämtliche Neubeschaffungen bis zur Überarbeitung des Personen- und Verwundetentransportkonzepts auszusetzen.

Die Bundeswehr hat die Beschaffung von Kraftomnibussen für das Jahr 2001 ausgesetzt, einen umfassenden Bestandsabbau eingeleitet und begonnen, das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Einsparungspotenzial zu erschließen.

41 Blockgarantie für das Waffensystem Panzerhaubitze 2000

Das bisher von der Bundeswehr angewandte Standardverfahren, mit dem die Versorgung neu eingeführter Waffensysteme von Beginn der Nutzung an sichergestellt werden soll (sog. Herstellung der Versorgungsreife), hatte in der Vergangenheit zu Versorgungsproblemen und teuren Überbrückungslösungen geführt. Um diese Probleme künftig zu vermeiden, erprobt die Bundeswehr am Beispiel der Panzerhaubitze 2000 in einem Pilotprojekt „Blockgarantie“ ein neues Verfahren. Für eine Garantiezeit von fünfeinhalb Jahren und gegen Zahlung von rd. 500 Mio. DM übernimmt die Industrie die Risiken der Anfangsnutzung und garantiert der Truppe sofort eine hohe Verfügbarkeit des neuen Waffensystems. Erst mit den Erfahrungen aus der Blockgarantiezeit sollen z. B. die für die Versorgungsreife notwendigen Ersatzteilvorräte angelegt werden.

Der Bundesrechnungshof hat Mängel in der Vorbereitung und Durchführung des Pilotprojektes festgestellt. So errechnete die Bundeswehr in Teilbereichen Kostenvorteile des neuen Verfahrens von rd. 100 Mio. DM; eine Gesamtrechnung hätte dagegen gezeigt, dass die Blockgarantie bis zu 200 Mio. DM teurer ist als das bisherige Verfahren. Zudem schränkte der Blockgarantievertrag das Nutzungsprofil der neuen Haubitze ein und enthielt unvorteilhafte Preisvereinbarungen. Die Kontrollmöglichkeiten der Kosten und Leistungen waren für eine umfassende Bewertung des Pilotprojektes nicht ausreichend.

Das Bundesministerium vertritt die Auffassung, für eine sachgerechte Bewertung des neuen Verfahrens sei es noch zu früh, und geht noch von – mittlerweile deutlich geringeren – Kostenvorteilen aus. Es hat jedoch zugesagt, eine lückenlose Berechnung der Kosten und zum Ende der Blockgarantie eine umfassende Bewertung des Projektes vorzunehmen.

42 Verlängerung der Nutzungsdauer für das gepanzerte Kettenfahrzeug M 113

Das Heer verfügt über rd. 3 300 gepanzerte Kettenfahrzeuge M 113, die mittlerweile über 40 Jahre alt sind und seit Jahrzehnten wegen erheblicher Sicherheitsmängel nur mit Ausnahmegenehmigungen betrieben werden dürfen. Auch der Panzerschutz war nicht mehr ausreichend. Da sich die Ablösung der M 113 durch einen neuen Fahrzeugtyp verzögerte, sollte die Nutzungsdauer des vorhandenen Bestandes um weitere 20 Jahre verlängert werden. Hierzu veranlasste das Heer Umrüstungen, die jedoch trotz ihrer Kosten von 180 Mio. DM nur Bruchteile des Bedarfs abdeckten. Für die überwiegende Zahl der M 113 blieben die Sicherheitsrisiken weiter bestehen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Planungen zur Nutzungsdauerverlängerung grundlegend zu überarbeiten und deren gesamten Finanzbedarf offen zu legen. Er hat kritisiert, dass sich das Bundesministerium bei seiner Ablöseplanung für den M 113 nur auf ein Nachfolgemodell festgelegt hatte. Nach seiner Ansicht bieten sich Alternativen an, die dem tatsächlichen Bedarf eher entsprechen und zudem schneller und preisgünstiger zu beschaffen sind. Eine entsprechend differenzierte Ablösung des M 113 wäre um rd. 1,2 Mrd. DM kostengünstiger.

Das Bundesministerium will die Sicherheitsmängel an den nicht umgerüsteten M 113 weiter in Kauf nehmen, hat aber eine Untersuchung zu Alternativen zum Nachfolgemodell GTK in Auftrag gegeben.

43 Sperr- und Sprengmittel des Heeres

Das Sperr- und Sprengmittelkonzept des Heeres stammt aus dem Jahre 1996 und wurde nicht kontinuierlich fortgeschrieben. Seitdem wurden mehr als 130 Mio. DM für die Entwicklung und Beschaffung von Sperrmitteln ausgegeben und weitere 44 Mio. DM für die Kampfwertsteigerung einer Panzerabwehrmine gefordert. Das Konzept orientierte sich eher an den vorhandenen Beständen als am aktuellen Bedarf, der sich durch die Änderung der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen verringert hatte. Zudem lagerten in den Heeresdepots unbrauchbare Sperr- und Sprengmittel mit einem Gesamtbeschaffungswert von mehr als 25 Mio. DM. Die Aussonderung und Verwertung dieses überschüssigen oder unbrauchbaren Bestandes dauerten zu lange, was Lagerhaltungskosten in Millionenhöhe verursachte. Der Bundesrechnungshof hat eine beschleunigte Überarbeitung des Konzeptes angemahnt. Bis dahin sollte die Kampfwertsteigerung der Panzerabwehrmine ausgesetzt werden. Außerdem hat er empfohlen, die überhöhten bzw. unbrauchbaren Bestände so schnell wie möglich abzubauen.

Das Bundesministerium will den Empfehlungen zur Überarbeitung des Konzeptes und zum Abbau überschüssiger Bestände folgen. Die Kampfwertsteigerung der Panzerabwehrmine will es jedoch ohne Unterbrechung weiterverfolgen, da dadurch diese Mine räumresistenter und sicherer vor unbeabsichtigter Auslösung werde.

44 Ausgaben für Uniformen

Zu Beginn der Wehrdienstzeit erhalten alle Wehrpflichtigen neben ihrer Kampfbekleidung und -ausrüstung als Teil der Friedenszusatzausstattung auch so genannte Tuchuniformen (Dienst- und Ausgehuniformen aus grauem, schwarzem oder blauem Tuch mit entsprechenden Kopfbedeckungen, Mänteln, Handschuhen, Schuhen, Hemden usw.), deren Beschaffung und Bewirtschaftung jährlich rd. 20 Mio. DM kosten. Schon jetzt werden diese Tuchuniformen nur noch in Ausnahmefällen getragen, oft sogar ungenutzt zurückgegeben.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die angespannte Ausrüstungslage der Bundeswehr sowie die weitere Verkürzung und die Splittung der Wehrdienstzeit Anlass sein, die Vorgaben für die Ausstattung und Bevorratung mit Tuchuniformen dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

45 Vorräte an Pflegemitteln und Zubehör für Schuhe

Eine Wehrbereichsverwaltung bevorratete handelsübliche schwarze Schuhcreme in einer Menge, die einem Sechsjahresbedarf für jeden Soldaten dieses Wehrbereichs entsprach. Ähnlich große Vorräte waren auch für weiteres Schuhzubehör angelegt, sodass auf grundsätzliche Mängel in der Materialbewirtschaftung zu schließen war. Mit verbesserten Beschaffungsverfahren und stark verringerten Vorräten ließen sich Ausgaben in Höhe von mehreren Millionen DM jährlich vermeiden.

Die Bundeswehr hat zugesagt, die Beschaffungs- und Bevorratungsverfahren zu verbessern und die überhöhten Vorräte abzubauen. Sie will jedoch an der zentralen Bewirtschaftung der handelsüblichen und schnell beschaffbaren Artikel festhalten.

46 Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Unterstützungsschiffe der Marine

Die Marine unterhält zur Unterstützung der Flotte, für Ausbildungszwecke, für den Hafenbetrieb und die Logistik so genannte Unterstützungsschiffe. Der Bedarf an diesen Schiffen hat sich aufgrund der Reduzierung der Kampfeinheiten der Marine verringert. Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Betriebs von 20 der derzeit 73 Unterstützungsschiffe geprüft und dabei festgestellt, dass Auslastung und Betriebskosten des zum Teil überalterten Bestandes bisher nur unzureichend überwacht wurden. Auf seine Empfehlung sind inzwischen sechs der geprüften Schiffe außer Dienst gestellt worden, für weitere ist dies vorgesehen. Nach überschlägiger Schätzung des Bundesrechnungshofes lassen sich durch eine weitere Optimierung des Betriebs der Unterstützungsschiffe, die die Marine nunmehr anstrebt, jährlich Kosten in zweistelliger Millionenhöhe einsparen.

47 Beschaffung von Außenbordmotoren für die Schlauchboote der Marine

Im September 1989 beschloss die Marine, die mit Benzin betriebenen Außenbordmotoren für ihre Schlauchboote durch Dieselmotoren zu ersetzen. Nachdem sich das Vorhaben über mehr als zehn Jahre hingezogen und Kosten von über 4 Mio. DM verursacht hatte, erwiesen sich die Motoren als ungeeignet für die vorgesehenen Einsatzzwecke. Der Bundesrechnungshof hat dies insbesondere darauf zurückgeführt, dass Erprobungen und ein Truppenversuch nicht unter einsatznahen Bedingungen durchgeführt wurden.

Das Bundesministerium hat die Versäumnisse eingeräumt und Untersuchungen über andere Verwendungsmöglichkeiten eingeleitet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte jedoch nur bei unabweisbarem Bedarf eine neue Einsatzoption begründet werden. Überzählige Motoren sollten umgehend verwertet werden.

48 Gewährung einer Aufwandsentschädigung

Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen dürfen seit dem Jahre 1998 nur noch gewährt werden, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums kam auch nach der gesetzlichen Neuregelung eine Aufwandsentschädigung in Höhe von insgesamt mindestens 3,6 Mio. DM zur Auszahlung, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Zahlung der Aufwandsentschädigung unverzüglich einzustellen. Gesetzliche Neuregelungen sollten unverzüglich nach Inkrafttreten umgesetzt werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

49 Informations- und Kommunikationstechnik im Bundesamt für Strahlenschutz

Die Informationstechnik des Bundesamtes für Strahlenschutz wies eine zu große Systemvielfalt auf. Für Wartung, Pflege und Administration der Systeme sowie Schulung der Nutzer entstanden unnötig hohe finanzielle Aufwendungen. Für die Datenkommunikation betrieb das Bundesamt drei voneinander unabhängige Weitverkehrsnetze, durch deren Zusammenführung jährlich rd. 1,8 Mio. DM eingespart werden können.

Das Integrierte Mess- und Informationssystem zur Überwachung der Umweltradioaktivität (IMIS) war nicht benutzerfreundlich und störanfällig. Hardware-Wartung und Software-Pflege von IMIS verursachten vermeidbare Betriebskosten von mehr als 2,5 Mio. DM jährlich.

Die veraltete Rechnertechnik, die zum Teil aus den Jahren 1991 und 1992 stammt, führte zu technischen Problemen, die einen sicheren Betrieb von IMIS zunehmend infrage stellten.

Veraltete Technik und mangelnde Nutzung des Anbieterwettbewerbs hatten weit überhöhte Telekommunikationskosten zur Folge. Bei rd. 800 000 DM Jahresgrundgebühren zahlte das Bundesamt Einzelgebühren wie Privatkunden, die nur ein einziges Telefon besitzen. Durch die technisch mögliche Auswahl des jeweils günstigsten Netzbetreibers (Call-by-Call) hätte das Bundesamt auch bei den Gesprächsgebühren die Ausgaben um mehr als ein Drittel verringern können.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

50 Zuwendungen aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes an einen Jugendverband

Der rechtlich selbstständige Jugendverband einer berufsständischen Organisation erhielt in den Jahren 1993 bis 2000 aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes zur Förderung der Jugendarbeit Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 4,5 Mio. DM. Der Verband machte in Anträgen und Verwendungsnachweisen vorsätzlich falsche Angaben. Zum Beispiel gab er touristische Veranstaltungen als förderfähige Jugendbegegnungen aus, indem er Programme mit erfundenen Inhalten vorlegte. In den Teilnehmerlisten führte er Personen auf, die nicht mitgereist waren. Nach den bei Stichprobenprüfungen getroffenen Feststellungen des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main hat der Verband rd. 353 000 DM nicht zweckentsprechend verwendet. Dem Bundesministerium fielen die Machenschaften des Verbandes bei seinen Prüfungen nicht auf.

Das Prüfungsamt hat das Bundesministerium aufgefordert, die dem Jugendverband gewährten Zuwendungen wegen nicht ordnungsgemäßer Geschäftsführung in voller Höhe zurückzufordern und Strafanzeige zu erstatten. Außerdem hat es die Wirksamkeit des verwaltungsseitigen Prüfungsverfahrens bezweifelt, wenn solch nachhaltige Verstöße bei den Verwendungsnachweisprüfungen nicht aufgedeckt werden. Der Bundesrechnungshof hat sich dem angeschlossen.

Das Bundesministerium hat inzwischen Strafanzeige erstattet. Es hat zudem angekündigt, dass im Vergleichswege ein Teil der zweckwidrig verwendeten Mittel zurückgezahlt werde, gleichzeitig jedoch eine Fortsetzung der Jugendarbeit im Bereich der betroffenen Organisation sichergestellt werden könne.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium künftig den zweckentsprechenden Mitteleinsatz durch eingehende Prüfungen sicherstellt. Das Bundesministerium sollte darüber hinaus unverzüglich Vorstellungen entwickeln, wie die Vergabe von Zuwendungen und die eingehende Prüfung der Verwendung mit dem vorhandenen Personal bewerkstelligt werden kann.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

51 Beschaffungswesen bei der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V.

Das Bundesministerium ist für den zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungen verantwortlich, die es Dritten zur Erfüllung bestimmter Zwecke gewährt. Es hat hingenommen, dass eine aus seinem Haushalt mit rd. 500 Mio. DM jährlich geförderte Forschungseinrichtung in nicht unerheblichem Umfang gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben, insbesondere gegen Beschaffungsvorschriften, verstoßen hat.

Das Bundesministerium hat der Forschungseinrichtung die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen nachhaltig zu verdeutlichen und durch eindeutige Vorgaben sowie örtliche Prüfungen auf ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verhalten hinzuwirken.

52 Evaluierungsberichte über die Institute der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.

Das Bundesministerium gewährt einer Forschungseinrichtung jährlich Zuwendungen in dreistelliger Millionenhöhe zur Förderung der Spitzenforschung. Die Forschungseinrichtung lässt ihre Institute regelmäßig zum Zwecke der Rechenschaftslegung über den sinnvollen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz von anerkannten Wissenschaftlern begutachten. Die Gutachterberichte liefern zudem wesentliche Erkenntnisse über künftige, den Zielen der Forschungseinrichtung entsprechende Forschungsfelder.

Das Bundesministerium wertet die Gutachterberichte im Gegensatz zu den Untersuchungen über andere Forschungseinrichtungen nicht aus, obwohl es für den zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungen verantwortlich ist.

53 Einsatz von Informationstechnik bei Großforschungseinrichtungen

Das Bundesministerium gewährt den so genannten Großforschungseinrichtungen jährlich Zuwendungen in Höhe von rd. 2,6 Mrd. DM. Es ist für den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz dieser Mittel verantwortlich.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Großforschungseinrichtungen erheblich gegen die Vorgaben für die Beschaffung von Gütern und Leistungen verstoßen und damit zugleich die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verletzt haben. Zudem sind vermeidbare Ausgaben für den Einsatz von Beratungsunternehmen entstanden.

Das Bundesministerium hat sich durch Prüfungen vor Ort davon zu überzeugen, dass seine Vorgaben zur Beseitigung der Mängel umgesetzt werden.

Allgemeine Finanzverwaltung

54 Steuerliche Behandlung einer Gruppe verbundener Unternehmungen

Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Behandlung und die Zusammenarbeit der Finanzbehörden bei einer länderübergreifend tätigen Gruppe von Unternehmungen

geprüft. Die Besteuerung der zu dieser Gruppe gehörenden Unternehmungen hat sich als besonders unzulänglich und fehlerhaft erwiesen. Die Finanzämter haben erhebliche Schwierigkeiten die Unternehmungen steuerlich zu erfassen, deren Verknüpfungen zu erkennen und die steuerpflichtigen Gewinne zu ermitteln. Der Bundesrechnungshof hat Fallgestaltungen festgestellt, die den Verdacht nahe legen, dass Einnahmen gegenüber den Finanzämtern nicht erklärt und Betriebsausgaben zu Unrecht geltend gemacht wurden, um die Gewinne der Unternehmungen verdeckt an die im Ausland ansässige Mutterorganisation abzuführen.

Der Bundesrechnungshof hält einen umfassenden Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden für erforderlich und hat hierfür Vorschläge unterbreitet.

55 Steuerliche Behandlung der von den Sozialkassen des Baugewerbes gezahlten Urlaubsentschädigungen

Die Sozialkassen der Bauwirtschaft haben die Aufgabe, bestimmte tarifvertraglich vereinbarte Ansprüche der Arbeitnehmer des Baugewerbes zu erfüllen. Dazu gehören auch Ansprüche auf Entschädigung für nicht genommenen Urlaub. Steuerrechtlich stellen die Entschädigungsleistungen der Sozialkassen für nicht genommenen Urlaub Lohnzahlungen Dritter an Arbeitnehmer dar. Die Empfänger der Entschädigungen müssen die erhaltenen Leistungen ihren Finanzämtern im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer als Einkünfte aus nicht selbstständiger Arbeit erklären.

Der Bundesrechnungshof hat den Umfang und die steuerliche Erfassung der Entschädigungszahlungen für nicht genommenen Urlaub der drei größten Sozialkassen des Baugewerbes geprüft. Nach den Ergebnissen der Prüfung hatte nur rund jeder zwanzigste Arbeitnehmer die steuerpflichtigen Beträge erklärt. Trotz aufwendiger Kontrollverfahren der Finanzämter sind dadurch im Zeitraum der Jahre 1992 bis 1998 Einkommensteuern in Höhe von 160 Mio. DM ausgefallen. Weitere 250 Mio. DM Einkommensteuern konnten die Finanzämter nur – teilweise erheblich – verspätet und unter hohem Zeit- und Arbeitsaufwand festsetzen. Dadurch entstanden dem Bund Zinsausfälle in zweistelliger Millionenhöhe. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Sozialkassen gesetzlich zu verpflichten, von den Entschädigungsleistungen eine pauschalierte Lohnsteuer einzubehalten, die auf die Einkommensteuerschuld des Arbeitnehmers angerechnet werden kann.

56 Außenprüfung bei der Versicherungsteuer

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1994 festgestellt, dass das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) die Bundesaufsicht bei der von den Ländern erhobenen Versicherungsteuer nicht hinreichend ausübte. Durch unzulängliche Versicherungsteuer-Außenprüfungen bei der Mehrzahl der Länder waren dem Bund erhebliche Einnahmeausfälle entstanden. Zudem war die gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht mehr gewährleistet.

Die aktuelle Prüfung im Bereich Versicherungsteuer-Außenprüfung hat erneut schwerwiegende Mängel offenbart.

Diese Mängel beruhen im Wesentlichen darauf, dass das Bundesministerium seine Sachverantwortung nicht wahrnahm. Der Personalbedarf bei der Außenprüfung der Versicherung- und Feuerschutzsteuer wurde nicht zutreffend berechnet und seit Jahren nicht den tatsächlichen Erfordernissen angepasst. Das Bundesministerium stellte keine flächendeckende Außenprüfung sicher und nahm prüfungsfreie Räume sowie eine personelle Unterbesetzung tatenlos hin.

Das Bundesministerium machte von seinen Mitwirkungsrechten keinen Gebrauch. Das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) beteiligte sich in keinem Fall an einer Versicherungsteuer-Außenprüfung in den Ländern. Es nahm seine koordinierenden Aufgaben nicht wahr und arbeitete mit den Versicherungsteuer-Fachprüfern in den Ländern nicht zusammen.

Die Mängel haben zu Steuerausfällen in Millionenhöhe geführt. Die Rechtzeitigkeit, Vollständigkeit, Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Steuererhebung bei der Versicherungsteuer sind nicht gewährleistet. Aus der ungleichen Behandlung der Marktteilnehmer in den verschiedenen Ländern ergeben sich Wettbewerbsverzerrungen.

Das Bundesministerium wird aufgefordert, seine Aufsichtsrechte im Bereich der Steuerauftragsverwaltung konsequent wahrzunehmen. Es sollte insbesondere qualitative Maßstäbe für den Verwaltungsvollzug vorgeben und ggf. auch das Mittel der korrigierenden Weisung einsetzen. Das Bundesministerium sollte alle betroffenen Länder und das Bundesamt dazu anhalten, schnellstmöglich eine ordnungsgemäße und hinreichend wirksame Außenprüfung zu gewährleisten.

57 Besteuerung des Blutspendedienstes eines Wohlfahrtsverbandes

Die Blutspendedienste der Landesverbände eines Wohlfahrtsverbandes betreiben bei der Verarbeitung von Blut zu Arzneimitteln und deren Verkauf grundsätzlich steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetriebe. Im Rahmen einer Untersuchung der steuerlichen Behandlung der Blutspendedienste durch den Bundesrechnungshof hat das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen seinen Mitwirkungspflichten nicht genügt und gegenüber dem Bundesministerium trotz mehrfacher Aufforderung nahezu fünf Jahre lang keine Stellungnahme abgegeben. Es hat die für die Bearbeitung zuständigen Behörden vom Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes des Jahres 1996 erst im April des Jahres 2001 in Kenntnis gesetzt.

Hierdurch sind Mängel in der weiteren Bearbeitung des Steuerfalles aufgetreten. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, eine zügige Besteuerung des Blutspendedienstes entsprechend den bundeseinheitlichen Vorgaben in geeigneter Weise sicherzustellen.

58 Besteuerung der Leistungen aus Kapitallebensversicherungen in den neuen Ländern

Erträge aus Lebensversicherungen sind steuerfrei, wenn das Versicherungsverhältnis bestimmten Anforderungen genügt. Werden die Ansprüche aus der Versicherung jedoch zur Tilgung oder Sicherung von Krediten verwendet, kann dies schädlich in Bezug auf die Steuerfreiheit dieser Erträge sein. Hierzu hat der Gesetzgeber eine Fülle von steuerlichen Ausnahmetatbeständen erlassen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2000 in den neuen Ländern die Besteuerung von Leistungen aus Kapitallebensversicherungen. Er sah dazu insgesamt rd. 300 Einzelfälle ein. Nur in einem der Fälle waren die Prüfungshandlungen des Finanzamtes ausreichend. In allen übrigen Fällen nahmen die Finanzämter keine oder unzureichende Überprüfungen vor. Die Steuerakten enthielten jedoch zahlreiche Hinweise darauf, dass die Verwendung der Lebensversicherungsansprüche einer Steuerfreiheit entgegen stand.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass den Bediensteten in den neuen Ländern die Rechtskenntnis bei der Besteuerung der Leistungen aus Kapitallebensversicherungen fehlt. Dies war aus vielen Aktenvermerken sowie der regelmäßig nicht zeitnahen oder nicht sachgerechten Bearbeitung der Anzeigen über die Verwendung von Lebensversicherungsansprüchen zu ersehen. In Anbetracht der Bedeutung der eingesehenen Steuerfälle führt dies allein in den neuen Ländern zu Steuerausfällen in Millionenhöhe. Daneben ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass die geschaffenen steuerlichen Ausnahmetatbestände so vielfältig sind, dass die Finanzämter deren Umsetzung – auch unter zeitlichen Gesichtspunkten – nicht sicherstellen können.

Bundeseisenbahnvermögen

59 Jahresabschluss 2000 des Bundeseisenbahnvermögens

Der weitere Finanzbedarf des Bundeseisenbahnvermögens hängt wesentlich davon ab, in welcher Höhe es Erlöse aus der Verwertung des Immobilienbestandes erzielen kann. Das ursprünglich verfolgte Konzept der Einzelvermarktung nicht bahnnotwendiger Immobilien schien die erwarteten Erlöse nicht erbringen zu können. Ein neues Verwertungskonzept stellt deshalb nicht mehr auf die Erlöse aus der Veräußerung einzelner Immobilien, sondern von Anteilen an einer Immobiliengesellschaft (Property Company) ab. Um zutreffend über die künftige Verwertungsentwicklung Rechnung legen zu können, muss der Jahresabschluss des Bundeseisenbahnvermögens die bisherigen Geschäftsvorfälle sachgerecht abbilden. Die Verwertungsgesellschaft erfüllt ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Bundeseisenbahnvermögen jedoch nicht, einzelobjektbezogen den Verkaufserlösen die Aufwendungen gegenüberzustellen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) die Verwertungsgesellschaft über die Deutsche Bahn AG auffordert, ihren vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Bundeseisenbahnvermögen nachzukommen und darüber hinaus die bisher festzustellenden Vermarktungshemmnisse auszuräumen.

Den finanziellen Risiken für die Personalkostenerstattung, die sich aus dem Abschluss neuer Haustarife bei der Deutschen Bahn AG ergeben, will das Bundesministerium durch die sorgsame Beobachtung der Entwicklung und ggf. durch Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG über eine Änderung der Personalkostenerstattung entgegenwirken.

Bundesanstalt für Arbeit

60 Freie Förderung gemäß § 10 Drittes Buch Sozialgesetzbuch

Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch ermöglicht den Arbeitsämtern in § 10, die gesetzlich geregelten Arbeitsförderungsleistungen durch freie Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu erweitern. Die Arbeitsämter können für diese eigenverantwortlich entwickelten Ermessensleistungen bis zu 10 % der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel (Veranschlagung in den Haushaltsjahren 2000 und 2001 jeweils 27,8 Mrd. DM) einsetzen. Die Bundesanstalt hat die verwaltungsmäßige Abwicklung der Freien Förderung nicht geregelt, um die Gestaltungsspielräume der Arbeitsämter nicht einzuschränken.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Arbeitsämter bei der Abwicklung von Vorhaben der Freien Förderung mit Maßnahmecharakter, die auf eine unmittelbare Eingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt ausgerichtet waren, Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte nicht hinreichend berücksichtigten und gegen haushaltsrechtliche Vorgaben verstießen. Er hat ferner beanstandet, dass die Bundesanstalt keine ausreichende Übersicht über das Fördergeschehen hat.

61 Verwaltungsschulen der Bundesanstalt für Arbeit

Die 12 Verwaltungsschulen der Bundesanstalt für Arbeit sind insgesamt nur zu 79 % ausgelastet; dies entspricht

freien Kapazitäten von rd. 220 Internatsplätzen. Die Bundesanstalt könnte diese Überkapazität um 59 Plätze reduzieren, wenn sie die kleinste und am wenigsten wirtschaftlich betriebene Verwaltungsschule in Geretsried schließen würde.

Die hauptamtlichen Lehrkräfte der Bundesanstalt unterrichten durchschnittlich rd. 12 Stunden pro Woche. Eine Regelung über den Umfang der Lehrverpflichtung besteht nicht. Für vergleichbare Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen der Bundeswehr ist eine Lehrverpflichtung von 24 Unterrichtsstunden festgelegt. Die Bundesanstalt könnte eine beträchtliche Anzahl von Stellen für Lehrkräfte einsparen, wenn sie eine Lehrverpflichtung gleichen Umfanges vorgeben würde.

Während die Lehrkräfte der Bundeswehrverwaltungsschulen in die Besoldungsgruppen A 11 oder A 12 eingestuft sind, befinden sich die Lehrkräfte des gehobenen Dienstes bei der Bundesanstalt in der Besoldungsgruppe A 13.

Der Bundesrechnungshof hat von der Bundesanstalt gefordert, die Verwaltungsschule Geretsried zu schließen und die Besserstellung ihrer Lehrkräfte aufzugeben. Nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes leitete die Bundesanstalt keine konkreten Schritte ein, die festgestellten Beanstandungen zu beseitigen.

62 Hinnahme unkorrekter Abrechnungen von Trägern der Berufsausbildung durch die Fachaufsicht

Träger von Maßnahmen für die berufliche Ausbildung benachteiligter Jugendlicher konnten von der Bundesanstalt für Arbeit Zuschüsse für ihre Aufwendungen erhalten. Dazu gehörten die Ausgaben für das Ausbildungspersonal. Die Träger durften nach einer Vereinbarung mit den Arbeitsämtern eines Landesarbeitsamtsbezirks die Aufwendungen pauschaliert unter der Voraussetzung abrechnen, dass ihnen überhaupt Aufwendungen entstanden waren.

Einzelne Träger berechneten pauschal nicht entstandene Aufwendungen für Ausbilder in Betrieben. Die Arbeitsämter zahlten ihnen für vier Ausbildungsjahre zu Unrecht 5,3 Mio. DM. Nach Aufdeckung der Überzahlungen wies die Hauptstelle der Bundesanstalt die Arbeitsämter an, von Rückforderungen abzusehen, weil die Träger Vertrauensschutz beanspruchen könnten. Einer der Träger erhielt auf Weisung der Hauptstelle für zwei nachfolgende Ausbildungsjahre weitere 301 000 DM, obwohl er auch diese Aufwendungen nicht belegt hatte.

Die Hauptstelle trat dem unkorrekten Verhalten der Träger nicht oder nur unzureichend entgegen. Sie unterband darüber hinaus die Bemühungen einzelner Arbeitsämter, den Schaden zu begrenzen und Rückforderungen geltend zu machen. Die Frage des Vertrauensschutzes stellte sich nicht, da die Träger wussten, unter welchen Voraussetzungen ihnen eine Erstattung ihrer Aufwendungen zustand.

63 Gewährung von Kurzarbeitergeld an Arbeitnehmer in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit

Betriebe, die von schwerwiegenden Strukturveränderungen betroffen sind, können die auf den entbehrlich gewordenen Arbeitsplätzen beschäftigten Arbeitnehmer in einer so genannten betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammenfassen, dort auf Kurzarbeit setzen und für sie Kurzarbeitergeld erhalten, wenn dadurch die sofortige Entlassung der Arbeitnehmer vermieden wird. Kurzarbeitergeld wird gewährt, wenn für mindestens ein Drittel der in der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammengefassten Arbeitnehmer Arbeit ausfällt.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die die Aufgaben von betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten übernahmen, überführten mehr als zwei Drittel der aus dem bisherigen Betrieb ausgeschiedenen und bei ihnen zusammengefassten Arbeitnehmer in Zweitarbeitsverhältnisse bei einer wirtschaftlich mit ihnen verbundenen Gesellschaft. Diese setzte die Arbeitnehmer wieder in ihrem bisherigen Betrieb ein. Die Arbeitsämter gewährten den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften für die bei ihnen verbliebenen Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld, obwohl deren Zahl weniger als ein Drittel der dort insgesamt zusammengefassten Arbeitnehmer betrug. Nach Auffassung der Arbeitsämter genügte es, dass auf den Arbeitsplätzen in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften die Arbeit überwiegend ausfiel.

In anderen Fällen prüften die Arbeitsämter nicht, wie viele Arbeitnehmer sich in der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit befanden und für wie viele dort Arbeit ausfiel. Sie zahlten entgegen den gesetzlichen Vorschriften auch dann Kurzarbeitergeld, wenn Arbeitnehmer zwischen der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit und dem vollarbeitenden Betrieb hin und her wechselten.

Die Verfahrensweise der Arbeitsämter ließ das gesetzliche Drittelerfordernis ins Leere laufen. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, hätten sie die für den Anspruch auf Kurzarbeitergeld maßgeblichen Tatsachen feststellen müssen.

64 Aufbau eines „User-Help-Desk“

Seit dem Jahre 1998 lässt die Bundesanstalt für Arbeit einen „User-Help-Desk“ von einem Unternehmen betreiben, durch den über 80 000 Anwender verschiedener IT-Verfahren bei Problem- oder Fehlerfällen unterstützt werden sollen.

Obwohl der zentral in Nürnberg arbeitende „User-Help-Desk“ ab dem Jahre 2002 von eigenen Mitarbeitern übernommen werden sollte, wurde der bestehende Vertrag

ohne Ausschreibung bis Ende des Jahres 2003 verlängert. Inwieweit ein Eigenbetrieb kostengünstiger gewesen wäre, hat die Bundesanstalt vor Abschluss und Verlängerung des Vertrages nicht untersucht.

65 IT-Verfahren „Computerunterstützte Leistungsgewährung Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe/Unterhaltsgeld im Zentralamt“

Der Zustand eines seit über 30 Jahren zur Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld eingesetzten IT-Verfahrens der Bundesanstalt für Arbeit, mit dem ein Finanzvolumen von jährlich rd. 90 Mrd. DM abgewickelt wird, ist schon seit Jahren äußerst unbefriedigend. Es wird nach neuesten Planungen noch lange betrieben werden müssen, ohne dass hinreichend klar ist, wie seine Zuverlässigkeit gewährleistet werden kann.

Die Bundesanstalt sollte eine umfassende Risikoanalyse durchführen und vorsorgliche Maßnahmen treffen, die bei auftretenden Problemen den größtmöglichen Schutz gewährleisten. In Anbetracht der zeitlich begrenzten Restlaufzeit des Verfahrens sollte sie auch ein Outsourcing der unabdingbaren Modernisierungsarbeiten und der vorausgehenden Risikobetrachtungen in die Überlegungen einbeziehen.

Deutsche Bundesbank

66 Baumaßnahmen der Deutschen Bundesbank und der Landeszentralbanken

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) hat in den zurückliegenden Jahren neue Gebäude für Zweiganstalten – vor allem in den neuen Bundesländern – für rd. 1,5 Mrd. DM bauen lassen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundesbank einen hohen gestalterischen Anspruch an ihre Gebäude stellt und damit hohe Baukosten bewirkt. Er hat dazu festgestellt, dass die Bundesbank für ihre Baumaßnahmen von hohen Baukostenrichtwerten ausgeht, die die Baukosten nicht vollständig erfassen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Bauprogramm und die Raumplanung für Zweiganstalten fortwährend zu überprüfen, die Kostenrichtwerte zu senken und „Kostenbudgets“ für Baumaßnahmen einzuführen.

Die Bundesbank hat erklärt, sie habe neuere Entwicklungen in der Kreditwirtschaft und innerhalb der Bundesbank in die Planung künftiger Baumaßnahmen einbezogen. Noch nicht abgeschlossene Teile des Bauprogramms wolle sie überprüfen. Ferner wolle sie die Kostenrichtwerte senken; ob in dem vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Ausmaß, werde sie überprüfen. Die Anregung, einen Gesamtkostenrichtwert als „Budget“ anzusetzen, werde sie aufgreifen.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

67 Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg in Potsdam

Seit dem Jahre 1991 fördern der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg die in Potsdam ansässige Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg durch institutionelle Zuwendungen.

Der Stiftung stehen jährlich 20 bis 25 Mio. DM zur Verfügung, um die ihr übertragenen Schlösser und Gärten baulich zu unterhalten, zu sanieren und zu restaurieren. In den Jahren bis 2000 führte sie Teil-Baumaßnahmen in ihren Liegenschaften mit Kosten von mehr als 150 Mio. DM durch, ohne vorher deren Zustand grundlegend untersucht und ohne den Sanierungsbedarf erfasst zu haben. So ist das Neue Palais im Park Sanssouci nach zehnjähriger Bauzeit nicht vollständig und mit Erfolg saniert, vielmehr sind noch weitere Sanierungsmaßnahmen mit Kosten in zweistelliger Millionenhöhe erforderlich.

Die vom Bundesrechnungshof angeregten Maßnahmen der Zuwendungsgeber lassen erwarten, dass die Stiftung ihre Baumaßnahmen künftig wirtschaftlich planen und ausführen wird.

Bundesministerium des Innern

68 Zuwendungen für Suchdienstaufgaben

Auf der Grundlage von Vereinbarungen aus den Jahren 1958 und 1961 finanzierte das Bundesministerium über Jahrzehnte Suchdienstaufgaben verschiedener Einrichtungen. Die Zuwendungen beliefen sich noch im Haushaltsjahr 2000 auf nahezu 39 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Vereinbarungen rechtlich wie tatsächlich nicht mehr den veränderten Umständen entsprachen. Aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen politischen Entwicklungen in Ost- und Südosteuropa hatten sich zudem die Aufgaben inhaltlich erheblich verändert. Die Aufgabenwahrnehmung war deshalb nicht transparent und die Notwendigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln konnte nicht beurteilt werden.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium inzwischen neue Suchdienstvereinbarungen abgeschlossen.

69 Unfallfürsorge nach dem Beamtenversorgungsgesetz

Nach einem Dienstunfall erhalten Beamte und ihre Hinterbliebenen Unfallfürsorge nach dem Beamtenversorgungsgesetz. Dabei handelt es sich z. B. um die Erstattung von Sachschäden und der Kosten eines Heilverfahrens sowie die Gewährung von Unfallruhegehalt und Unfallentschädigung. Die Leistungen des Bundes für Unfallfürsorge betrugen in den Jahren 1999 und 2000 jeweils über 15 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof stellte eine Vielzahl von Mängeln bei der Untersuchung der Unfallereignisse, der Prüfung beantragter Leistungen und bei der Geltendmachung von Regressansprüchen gegenüber Dritten fest. Folgen der festgestellten Mängel waren unbegründete und falsche Entscheidungen sowie damit verbundene vermeidbare Ausgaben bzw. Einnahmeverluste.

Die Ressorts haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns bei der Unfallfürsorge aufgegriffen und den ihnen unterstehenden Behörden zur Umsetzung übersandt.

70 Reisekosten für Fortbildungsveranstaltungen

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung durch Prüfungsämter des Bundes Reisekosten für Fortbildungsveranstaltungen und Tagungen geprüft. Er stellte u. a. fest, dass die für die Lehrgangsplanung und -durchführung zuständigen Bediensteten das vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte Gesamtverzeichnis bundeseigener und vom Bund geförderter Einrichtungen mit Unterkunfts- und/oder Verpflegungsbereich häufig nicht kannten. Einige Stellen nutzten für die Unterbringung der Lehrgangsteilnehmer immer noch nicht die vom eigenen oder von anderen Ressorts aufgelegten Hotelverzeichnisse. Wenn am Veranstaltungsort kein Vertragshotel existierte, wurden vielfach keine Vergleichsangebote eingeholt. Die für ein Angebot ausgewählten Hotels waren nicht die preisgünstigsten. Eingeholte Angebote waren wegen des unterschiedlichen Leistungsumfangs nicht vergleichbar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alle Möglichkeiten zur Verminderung der Reisekosten zu nutzen. Die Ressorts haben zugesagt, die Anregungen umzusetzen.

Bundesministerium der Finanzen

71 Verwendung von Stellen der ehemaligen Vorprüfung

Aus der Neugestaltung der externen Finanzkontrolle zum 1. Januar 1998 verblieben den Bundesressorts bis auf weiteres insgesamt 185 Planstellen/Stellen zum Aufbau interner Steuerungs- und Kontrollinstrumente. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2000 die Konzepte der Ressorts zum Aufbau dieser Instrumente geprüft. 51,5 Planstellen/Stellen wurden nicht entsprechend der Zweckbestimmung eingesetzt oder waren aus sonstigen Gründen nicht mehr erforderlich.

Der Haushaltsausschuss hat einen entsprechenden Bericht des Bundesrechnungshofes in der Sitzung vom 16. November 2000 zur Kenntnis genommen. Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgend sind die Stelleneinsparungen zum Teil bereits vollzogen worden. Der Rest wird bis spätestens zum 31. Dezember 2001 wirksam. Dies hat Minderausgaben in Höhe von jährlich mehr als 5 Mio. DM zur Folge.

72 Geldversorgung von Zuwendungsempfängern

Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Das sieht das herkömmliche Auszahlungsverfahren vor. In geeigneten Fällen soll der Empfänger der Zuwendung im Rahmen eines so genannten Abrufverfahrens ermächtigt werden, die Zuwendung zum Zeitpunkt seines konkreten Bedarfs bei der Kasse abzurufen. Er erhält dann die Zuwendungsmittel erst am Tage des tatsächlichen Bedarfs und in der genau benötigten Höhe ausgezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1999 bei drei Bundesministerien geprüft, ob das Abrufverfahren mehr als bisher genutzt werden kann. Er hat festgestellt, dass die Ressorts das Abrufverfahren nur in geringem Umfang anwandten.

Der Bundesrechnungshof hat die Ressorts daher aufgefordert zu prüfen, ob man den Kreis der am Abrufverfahren teilnehmenden Zuwendungsempfänger über das bisherige Maß hinaus erweitern kann. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit hat er das Bundesministerium gebeten, eine mit allen Ressorts abgestimmte Auffassung zum Einsatz des Abrufverfahrens herbeizuführen.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Ressorts hätten die Anregung des Bundesrechnungshofes mehrheitlich positiv gesehen. Inzwischen seien weitere geeignete Zuwendungsempfänger an das Abrufverfahren angeschlossen worden. Es werde prüfen, inwieweit das Abrufverfahren nutzerfreundlicher ausgestaltet werden könne und die dem Verfahren zugrunde liegende Abrufrichtlinie überarbeitet werden müsse.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, welche Erfahrungen die Ressorts mit der überarbeiteten Abrufrichtlinie gemacht haben.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

73 Stellung und Aufgaben der Landwirtschaftlichen Rentenbank

Die Landwirtschaftliche Rentenbank (LR) wurde im Jahre 1949 als Anstalt des öffentlichen Rechts mit der Aufgabe errichtet, die Landwirtschaft durch günstige Kredite zu fördern. Die seither im Wesentlichen unveränderten Rechtsgrundlagen für den Aufgabenkreis der Bank sowie für ihre Organisationsstruktur und die öffentliche Aufsicht bedürfen in mehreren Bereichen einer Anpassung an neue Gegebenheiten in der Landwirtschaft sowie an neue rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

Der Bundesrechnungshof hat im Wege einer Beratung der zuständigen Ressorts (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie Bundesministerium der Finanzen) empfohlen, den gesetzlichen Aufgabenkatalog der LR unter dem Gesichtspunkt einer Stärkung ihres Profils als Förderbank zu aktualisieren. Er hat sich ferner dafür ausgesprochen, das derzeitige Aufsichtssystem (Aufsicht durch einen Kommissar der Bundesregierung) zu reformieren und Vertreter des Bundes in den Verwaltungsrat der Bank zu entsenden.

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Errichtungsgesetz der Bank zu novellieren, gefolgt und hat einen Referentenentwurf vorgelegt, der den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes weitgehend Rechnung trägt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass nunmehr alsbald ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

74 Verwaltungsbehörden in der Kriegsopferversorgung

Das Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung (Errichtungsgesetz) verpflichtete die Länder bundeseinheitlich, für Leistungen an ehemals rd. 4,4 Mio. versorgungsberechtigte Kriegsopfer besondere Verwaltungsbehörden zu errichten. Der Bundesrat brachte in den Jahren 1998 und 1999 beim Deutschen Bundestag Gesetzentwürfe ein, um das Errichtungsgesetz aufzuheben. Den Ländern sollte ermöglicht werden, die Versorgungsverwaltung nach eigenen Gesichtspunkten zu organisieren. Die Bundesregierung lehnte dies in ihren Stellungnahmen ab, um die Einheitlichkeit und Qualität der Versorgungsverwaltung nicht zu gefährden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Anzahl der Versorgungsempfänger seit Inkrafttreten des Errichtungsgesetzes bereits erheblich gesunken war und sich weiter verringern wird. Er schlug vor, auf eine besondere Versorgungsverwaltung zu verzichten und die Länder unter Berücksichtigung der im Laufe von 50 Jahren eingetretenen Veränderungen ihre Verwaltung nach eigenen Vorstellungen organisieren zu lassen. Er empfahl außerdem, die nicht mehr zeitgemäße Verwaltungsvorschrift zum Errichtungsgesetz aufzuheben.

Die Bundesregierung hat im weiteren Gesetzgebungsverfahren ihre ablehnende Haltung aufgegeben und einer entsprechenden Änderung des Errichtungsgesetzes zugestimmt. Das Bundesministerium hat zudem die Verwaltungsvorschrift zum Errichtungsgesetz aufgehoben.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

75 Hochbau des Bundes – Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen

Der Bundesrechnungshof hat bei Prüfungen von Hochbaumaßnahmen des Bundes im gesamten Bauablauf, von der Planung über die Vergabe und Durchführung bis hin zur Abrechnung, regelmäßig wiederkehrende Mängel festgestellt. Dem Bund entstehen dadurch erhebliche Kosten. Die Bauverwaltung kann zu Einsparungen beitragen, wenn sie solche Fehler von vornherein vermeidet.

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung stellt deshalb in einer Veröffentlichung Empfehlungen für eine wirtschaftliche Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen dar.

Die Empfehlungen befassen sich mit allen Phasen einer Baumaßnahme und behandeln u. a. den Einsatz freiberuflich Tätiger sowie Manipulationsgefahren und geben Hinweise zur Vermeidung häufig wiederkehrender Mängel während der Planung und Baudurchführung. Die Veröffentlichung richtet sich an die Hochbauverwaltungen, die künftigen Nutzer in ihrer Bauherrenfunktion sowie an Auftragnehmer, die für den öffentlichen Bauherrn Baumaßnahmen planen und durchführen möchten.

76 Baumängel bei Hochbaumaßnahmen des Bundes

Viele für den Bund von den Bauverwaltungen der Länder im Wege der Organleihe errichtete Gebäude wiesen Baumän-

gel auf, für deren Beseitigung der Bund Kosten in Millionenhöhe aufzuwenden hatte und noch aufwenden muss.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Baumängel aufgrund von Planungsfehlern und mangelhaften Ausführungen entstanden sind. Die Bauverwaltungen hatten die einzelnen Bauten überwiegend von freiberuflich Tätigen (Architekten und Ingenieuren) planen und überwachen lassen; sie hatten es aber versäumt, deren Leistungen in ausreichendem Maße zu kontrollieren. Bei einer geeigneten Überwachung der von den freiberuflich Tätigen erbrachten Leistungen durch die Bauverwaltungen hätte ein großer Teil der Baumängel und damit auch der Kosten vermieden werden können.

Der Bundesrechnungshof hat hinsichtlich der Qualitätssicherung beim Bundesministerium eine stärkere Überwachung der Leistungen freiberuflich Tätiger angemahnt und eine wirkungsvolle Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter in den Bauverwaltungen empfohlen.

77 Vergabe von Bauleistungen an Generalunternehmer

Die Bauverwaltung eines Landes missachtete die Vergabebestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A), indem sie in vielen Fällen von der Re-gel der Fachlosvergabe abwich und statt dessen alle Fachlose zusammengefasst an Generalunternehmer vergab.

Derartige Vergabepraktiken können schwerwiegende Folgen haben, da mit dem Vergaberechtsänderungsgesetz vom 1. Januar 1999 den Unternehmern ein einklagbarer Anspruch auf das Einhalten der Vergabebestimmungen der VOB/A eingeräumt wird.

Das Bundesministerium hat die Bauverwaltung angewiesen, die VOB/A-Regelungen strikt einzuhalten und Generalunternehmervergaben nur dann vorzunehmen, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe angeführt und nachprüfbar dokumentiert sind.

78 Überwachung von betriebstechnischen Anlagen in zivilen Liegenschaften des Bundes

Bei der Überwachung von betriebstechnischen Anlagen durch die Finanzbauverwaltungen der Länder werden organisatorische und betriebliche Möglichkeiten zum sparsamen und bedarfsgerechten Energie- und Wasserverbrauch und zur CO_2-Verringerung nicht genügend genutzt. Durch die zum Teil mangelhafte Betriebsüberwachung blieb ein geschätztes Einsparpotenzial von rd. 120 Mio. DM unerkannt.

Das Einsparen von Energie bleibt eine wichtige Zukunftsaufgabe. Der CO_2-Ausstoß soll zum Schutz der Umwelt erheblich verringert werden. Außerdem kann die sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Strom- und Wärmeenergie sowie die Verringerung des Wasserverbrauchs die öffentlichen Kassen entlasten.

Das Bundesministerium beabsichtigt, im Rahmen seiner Fachaufsicht noch im Haushaltsjahr 2001 eine Reihe von Maßnahmen einzuleiten, um CO_2-Emissionen zu senken und Einsparpotenziale zu erschließen.

79 Berücksichtigung des Anpassungsgeldes für Bergleute bei der Ermittlung des wohngeldrechtlichen Einkommens

Die im Dezember 1999 beschlossene Neuregelung des Wohngeldgesetzes zum 1. Januar 2001 sah nicht mehr vor, dass das an Bergleute gezahlte Anpassungsgeld als wohngelderheblicher Bestandteil ihres Einkommens zu berücksichtigen ist. Aufgrund dessen hätten die Ausgaben des Bundes für das Wohngeld künftig beträchtlich ansteigen können. Das Bundesministerium griff die Anregung des Bundesrechnungshofes, diese Regelungslücke zu schließen, sofort und uneingeschränkt auf. So konnte das Wohngeldgesetz noch rechtzeitig ergänzt werden. Der Bund verhinderte dadurch eine mögliche Belastung seines Haushaltes in Millionenhöhe.

Bundesministerium der Verteidigung

80 Infrastrukturbedarf der Bundeswehr

(1) Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes war es möglich, die Außenstelle Bayreuth der Standortverwaltung Ebern in freien Raumkapazitäten der von ihr betreuten Kaserne unterzubringen und dadurch auf die von ihr in der Nähe der Kaserne genutzte, zu große Verwaltungsliegenschaft zu verzichten.

Das Bundesministerium ist der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es beabsichtigt, die entbehrliche Liegenschaft (ca. 2,3 ha Fläche mit Verwaltungs-, Werkstatt- und Lagergebäude) bis Ende des Jahres 2002 zu verwerten.

(2) Der Bundesrechnungshof hatte Planungen des Bundesministeriums beanstandet, für ein Bekleidungsamt der Bundeswehr in Nonnweiler ein Hochregallager für rd. 22 Mio. DM zu errichten. Dort waren erst in den 80er-Jahren ausreichend dimensionierte Lagerhallen erstellt worden.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes veranlassten das Bundesministerium im Jahre 1998 zunächst, die Bauplanungen zu unterbrechen. Inzwischen hat es aufgrund der künftigen Stärke der Streitkräfte auf die Baumaßnahme verzichtet.

81 Nutzung und Planung der Kampfflugzeuge F-4F (Phantom) in der Luftangriffsversion

Die Bundeswehr verfügt zur Zeit über 38 Kampfflugzeuge des Typs F-4F in der Version Luftangriff. Das Bundesministerium beabsichtigte ursprünglich, diese Flug-

zeuge bis zum Jahre 2007 zu betreiben. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1994 angesichts der nicht mehr bedrohungsgerechten Leistungsfähigkeit und der hohen Betriebskosten eine vorzeitige Außerdienststellung empfohlen. Das Bundesministerium lehnte dies damals ab.

Nach der Planung der Luftwaffe im Jahre 1999 sollte das Kampfflugzeug in Deutschland im III. Quartal 2002 und bis zum Jahre 2005 im Ausbildungszentrum der Luftwaffe in den USA außer Dienst gestellt werden. Dabei wären ab Anfang 2001 noch Ausgaben von insgesamt 148 Mio. DM angefallen. Der Bundesrechnungshof hat diese Nutzungsplanung im Jahre 2000 erneut geprüft und empfohlen, die Außerdienststellung möglichst bald einzuleiten.

Das Bundesministerium hat nunmehr der Empfehlung zugestimmt. Die Außerdienststellung beginnt in Deutschland bereits im Jahre 2001, in den USA wird sie von 2005 auf 2002 vorgezogen. Die erreichten Einsparungen belaufen sich auf mindestens 63 Mio. DM.

82 Umrüstung und Indiensthaltung der Kampfflugzeuge Tornado

Die Bundeswehr verfügt zur Zeit noch über 322 Kampfflugzeuge Tornado, die bis zu zwanzig Jahre alt sind und pro Jahr Betriebskosten von rd. 1,5 Mrd. DM verursachen.

Notwendige Maßnahmen zur Leistungsverbesserung und Nutzungsdauerverlängerung waren mit rd. 6,2 Mrd. DM eingeplant, hätten jedoch nur für die Modernisierung eines Teils der Tornadoflotte ausgereicht.

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass somit der Rest der Flotte den erwarteten Bedrohungen nicht gewachsen sein könne, und empfahl die Stilllegung dieser Flugzeuge.

Das Bundesministerium ist mittlerweile im Rahmen der Neustrukturierung der Bundeswehr diesen Empfehlungen gefolgt und teilweise noch darüber hinausgegangen; bis zum Jahre 2015 sollen nur noch 170 Tornados mit dann einheitlichem Konfigurationsstand verbleiben.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

83 Durchführung von Drittmittelvorhaben

Das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Strahlenschutz (Bundesämter) führen entgeltlich Forschungs-, Untersuchungs-, Entwicklungs- und Erprobungsarbeiten im Auftrag Dritter durch (sog. Drittmittelvorhaben). Für Vorhaben von Landesbehörden, Verbänden und Unternehmen (sog. echte Dritte) sind nach den Vorgaben des Haushaltsrechts kostendeckende Entgelte zu erheben (Vollkostendeckungsprinzip).

Der Bundesrechnungshof hat, unterstützt durch das Prüfungsamt des Bundes Berlin, in den Jahren 1998 bis 2000 die Entgeltberechnung für Drittmittelvorhaben geprüft. Er hat festgestellt, dass die Bundesämter bei der Abrechnung von Aufträgen den Grundsatz der Vollkostendeckung nicht beachtet haben. Unter anderem wurde weitgehend darauf verzichtet, Gemeinkosten (anteilige, den Vorhaben nicht unmittelbar zurechenbare Personal- und Sachkosten) zu ermitteln und den Auftraggebern zu berechnen. Regelungen zur Bemessung der Entgelte für Drittmittelvorhaben fehlten in den Bundesämtern entweder ganz oder enthielten keine klaren Berechnungsvorgaben. Die aufgrund der Beanstandungen von den Bundesämtern vorgenommenen bzw. eingeleiteten Neuregelungen werden künftig eine weitgehend einheitliche Verfahrensweise bei der Abrechnung von Drittmittelvorhaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums ermöglichen. Sie dürften zu zusätzlichen Einnahmen von jährlich rd. 1 Mio. DM im Bundeshaushalt führen.

Versorgung

84 Verfahren zur Zahlung von Versorgungsbezügen

Beamtenrechtliche Versorgungsbezüge dürfen neben anderen Renten z. B. aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur bis zum Erreichen einer festgelegten Höchstgrenze gezahlt werden. Bei Überschreiten dieser Höchstgrenze sind die Versorgungsbezüge entsprechend zu vermindern. Die Versorgungsempfänger sind verpflichtet, der Pensionsregelungsbehörde den Bezug einer Rente anzuzeigen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dies nicht immer geschah und ohne Anrechnung der Renten zu hohe Versorgungsbezüge gezahlt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat eine routinemäßige Überprüfung der Versorgungsfälle und des Rentenbestandes der zuständigen Rentenrechnungsstelle gefordert. Die geprüften Stellen haben zugesagt, künftig so zu verfahren. In den Vorjahren konnten auf diese Weise bereits Haushaltsmittel in Höhe von mehreren Millionen DM eingespart werden.

Allgemeine Finanzverwaltung

85 Erwerb neuer Fahrzeuge durch ausländische ständige diplomatische Missionen, berufskonsularische Vertretungen sowie ihre ausländischen Mitglieder

Ausländische ständige diplomatische Missionen, berufskonsularische Vertretungen sowie ihre ausländischen Mitglieder sind beim Erwerb neuer Fahrzeuge unter bestimmten Voraussetzungen von der Umsatzsteuer befreit, wenn mit dem Entsendestaat Gegenseitigkeit vereinbart ist.

Der Bundesrechnungshof hat bei den bestehenden Regelungen und Verfahrensabläufen teilweise erhebliche Mängel festgestellt. Die derzeitige Behandlung des Erwerbs von Fahrzeugen durch den begünstigten Personenkreis erlaubt regelmäßig eine mehrfache Begünstigung, die durch Sinn und Zweck des Steuerprivilegs nicht mehr gedeckt ist. Das Bundesministerium hat Maßnahmen mit dem Ziel eingeleitet, die festgestellten Unzulänglichkeiten zu beseitigen. Es ist hierbei den Anregungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen gefolgt.

86 Festsetzung von Zinsen gemäß § 233a Abgabenordnung in den neuen Ländern

Mit der durch das Steuerreformgesetz 1990 eingeführten Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen nach § 233a Abgabenordnung, der so genannten Vollverzinsung, will der Gesetzgeber im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung einen Ausgleich für die zeitlich ungleichmäßige Heranziehung der Steuerpflichtigen zur Steuer erreichen. Grundsätzlich werden die Zinsen im automatisierten Verfahren festgesetzt. Bei Zinsfestsetzungen, deren Zinslaufbeginn wegen besonderer Ereignisse vom Regelfall abweicht, ist eine manuelle Eingabe bestimmter Kennzahlen erforderlich.

Bei einer Prüfung in Finanzämtern der neuen Länder stellte der Bundesrechnungshof fehlerhafte Zinsfestsetzungen fest, wenn ein vom Normalfall abweichender Zinslaufbeginn zu kennzeichnen war. Vielfach wurden die erforderlichen Kennzeichen erst nach maschinellen Hinweisen und zudem häufig unzutreffend eingegeben. In einem Finanzamt betraf dies alle eingesehenen Fälle. In einem Fall führte dies zu Zinsnachteilen zulasten des Bundes und der Länder in Höhe von 69 000 DM. In vielen Fällen waren die fehlerhaft festgesetzten Zinsen auf Steuererstattungen größer als die Steuerrückzahlung.

Die Einsichtnahme in Steuerfälle mit hohen Erstattungszinsen ergab, dass rd. 75 % der Steuerpflichtigen diese Zinseinnahmen nicht erklärten. Die Finanzämter beanstandeten dies in der Regel nicht. Durch die unterlassene Besteuerung dieser Kapitalerträge ergaben sich erhebliche Steuerausfälle.

Das Bundesministerium der Finanzen führte zu den Prüfungsfeststellungen aus, die Länder würden ihre Schulungsmaßnahmen und Verwaltungsanweisungen auf diesem Gebiet verstärken, um die vom Bundesrechnungshof festgestellte Fehlerquote deutlich zu senken. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium den Erfolg der von den Ländern eingeleiteten Maßnahmen zur Verminderung der Fehlerquote bei den einschlägigen Steuerfällen wie angekündigt unterstützt und überwacht.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2000

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2000 hat der Bundesrechnungshof keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Allerdings hat er unzutreffende oder unklare Angaben in der Jahresrechnung festgestellt. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese bis auf formale Fehler im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

Die Ausgaben lagen im Vollzug des Haushalts 2000 mit 478,0 Mrd. DM um rd. 0,8 Mrd. DM unter dem Soll, die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) übertrafen mit 431,3 Mrd. DM das veranschlagte Soll (429,2 Mrd. DM) um rd. 2,1 Mrd. DM. Das im Haushaltsplan 2000 vorgesehene Finanzierungsdefizit von 49,6 Mrd. DM wurde um rd. 2,9 Mrd. DM unterschritten. Es war um rd. 4,5 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (51,3 Mrd. DM).

Die in das Haushaltsjahr 2000 übertragenen Ausgabereste sind gegenüber dem Vorjahr um 2,2 Mrd. DM gestiegen und haben mit 12,8 Mrd. DM einen Höchststand erreicht. Die in das Haushaltsjahr 2001 übertragbaren Ausgaben liegen sogar bei rd. 18,2 Mrd. DM. Ausgabereste bedeuten eine Vorbelastung für den nachfolgenden Haushalt. Sie sollten daher nur auf der Grundlage einer Bedarfsprüfung gebildet werden. Das Bundesministerium sollte prüfen, wie der gesetzlich vorgesehene Verfügbarkeitszeitraum für die Inanspruchnahme von Ausgaberesten von grundsätzlich zwei Jahren sichergestellt werden kann.

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben lag mit rd. 10,8 Mrd. DM deutlich über dem des Vorjahres (5,5 Mrd. DM); der Aufwuchs ist im Wesentlichen auf einen Sondereffekt – die überplanmäßige Ausgabe beim Zuschuss an die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ von rd. 4,6 Mrd. DM – zurückzuführen.

Die Verwaltungsausgaben sind seit dem Haushaltsjahr 1998 flexibilisiert. Fortschritte im Umgang mit den flexiblen Haushaltsinstrumenten sind erkennbar. So ist die unterjährige Ausgabenentwicklung nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Haushaltsjahr 2000 gleichmäßiger verlaufen als in den Vorjahren; das so genannte Dezemberfieber ging deutlich zurück. Damit wurde ein Ziel der Haushaltsflexibilisierung erreicht.

Die Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben wachsen allerdings weiter an. Von den zum Jahresende 2000 übertragbaren Ausgaben von rd. 2,15 Mrd. DM stehen für das Haushaltsjahr 2001 rd. 2,05 Mrd. DM an Ausgaberesten zur Verfügung, nachdem ein Betrag von rd. 97 Mio. DM in Abgang gestellt wurde. Flexibilisierte Ausgabereste müssen von den Ressorts bei Inanspruchnahme nicht an anderer Stelle eingespart werden, sondern werden aus dem Gesamthaushalt gedeckt. Angesichts der erreichten Größenordnung von über 2 Mrd. DM hält der Bundesrechnungshof daher weitere Anstrengungen zur dauerhaften Begrenzung der Ausgabereste für erforderlich.

Flexibilisierte Ausgabereste wurden in einem Einzelplan für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung gebildet, ohne dass diese im Einzelnen aus dem Haushaltsplan oder der Haushaltsrechnung erkennbar sind. Der Bundesrechnungshof sieht hierdurch das Budgetrecht des Parlaments und die Transparenz der Haushaltswirtschaft sowie die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit beeinträchtigt. Er hält es für sachgerecht, dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über finanzintensive Ansparvorhaben unterrichtet wird.

Die Nettoneuverschuldung ist weiter rückläufig. Sie lag mit rd. 46,5 Mrd. DM um rd. 3,0 Mrd. DM unter dem veranschlagten Soll und um rd. 4,6 Mrd. DM unter dem Ist 1999. Die Nettokreditaufnahme war im Haushaltsvollzug um rd. 8,5 Mrd. DM geringer als die Summe der Investitionsausgaben (55,0 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde insoweit eingehalten. Für das Haushaltsjahr 2001 steht eine weitergeltende Restkreditermächtigung in Höhe von rd. 15,7 Mrd. DM zur Verfügung, weil das Bundesministerium – in Fortsetzung der bisherigen Praxis – die nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen der Vorjahre in gleicher Höhe vor den bewilligten Ermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in Anspruch genommen hat.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1999

Für das Haushaltsjahr 1999 hat der Bundesrat am 21. Dezember 2000 (Drucksache 208/00) und der Deutsche Bundestag am 25. September 2001 (Plenarprotokoll 14/188 i. V. m. Drucksache 14/6521) die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung 2000

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 30. März 2001 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 14/5858) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2000 (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

Die Jahresrechnung besteht aus der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt (§ 81 BHO). In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachzuweisen (§ 86 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat sich im Jahre 2001 mit Möglichkeiten einer Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes befasst und die Ergebnisse seiner Prüfung dem Bundesministerium in einem Bericht gemäß § 88 Abs. 2 BHO zugeleitet. Die Prüfungsfeststellungen werden derzeit mit dem Bundesministerium erörtert. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt nach Abschluss seiner Erörterungen dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Prüfung zu berichten.

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2000 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes geprüft. Er hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Allerdings hat er festgestellt, dass die Haushalts- und Vermögensrechnung unzutreffende, widersprüchliche oder unklare Angaben enthält (vgl. insb. Nr. 1.3.2, 1.3.3.1, 1.3.5.1, 1.8.2). Das Bundesministerium als für die Aufstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung verantwortliche Stelle (§ 80 Abs. 2 BHO) wird dafür zu sorgen haben, dass die Jahresrechnung als Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung ordnungsgemäß erstellt wird und zutreffende und widerspruchsfreie Angaben enthält. Soweit die Mängel auf unzureichenden Angaben der anderen Ressorts beruhen, wird das Bundesministerium geeignete Maßnahmen zu deren Überprüfung und ggf. Berichtigung ergreifen müssen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es ist aber – wie im Vorjahr – darauf hinzuweisen, dass formale Fehler festgestellt wurden, insbesondere bei den Feststellungsvermerken auf den begründenden Unterlagen oder bei der Vollständigkeit dieser Unterlagen, aber auch beim Ausfüllen der Vordrucke der Kassenanordnungen (VV Nr. 2.6 zu § 34 BHO einschließlich Anlage). Der Anteil der formalen Fehler beläuft sich bei rd. 13 000 geprüften Fällen auf insgesamt rd. 11 % und ist damit geringfügig niedriger als im Vorjahr (12 %).

Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten vom Bundesministerium – ggf. im Haushaltsaufstellungsschreiben oder im Haushaltsführungserlass – erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, in ihrem Verantwortungsbereich die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sowie der Rechnungslegung hinreichend zu beachten (VV Nr. 3.3.1 Satz 1 und 3.3.4 zu § 9 BHO; VV Nr. 2 zu § 34 BHO einschließlich Anlage; § 80 BHO). Dies gilt auch für die Buchung der bei der Bewirtschaftung von Bundesmitteln eingegangenen Verpflichtungen (vgl. Richtlinie des Bundesministeriums nach § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO).

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlussergebnisse

Im Haushaltsgesetz 2000 vom 28. Dezember 1999 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf 478,8 Mrd. DM festgestellt und das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 49,5 Mrd. DM ermächtigt.

Im Haushaltsvollzug lagen die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten) um rd. 2,1 Mrd. DM über dem veranschlagten Soll (429,2 Mrd. DM). Die Ausgaben waren um rd. 0,8 Mrd. DM niedriger als veranschlagt (vgl. **Tabelle 1).**

Gegenüber dem Vorjahr sind die Einnahmen nahezu gleich geblieben (– 0,2 Mrd. DM), während die Ausgaben um rd. 4,8 Mrd. DM (– 1,0 %) gesunken sind. Zwar entstanden Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr insbesondere für die Leistungen an die Rentenversicherung (+ 8,9 Mrd. DM), den Beitrag zur Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ (+ 4,6 Mrd. DM), die Inanspruchnahme von Gewährleistungen (+ 1,9 Mrd. DM), den Heizkostenzuschuss zur Minderung von Härten aufgrund hoher Energiepreissteigerungen (+ 1,1 Mrd. DM) und den Beitrag an die EXPO-Gesellschaft (+ 0,4 Mrd. DM). Sie wurden jedoch durch geringere Aufwendungen für den Arbeitsmarkt (– 10,3 Mrd. DM), die Zinsausgaben (– 3,8 Mrd. DM) und weitere Entlastungen (Verteidigung, Steinkohlehilfen, Kriegsopferversorgung, Kriegsopferfürsorge) überkompensiert.

1.3.1.1 Finanzierungsdefizit

Das im Haushaltsplan 2000 vorgesehene Finanzierungsdefizit von 49,610 Mrd. DM wurde im Ist-Ergebnis um rd. 2,9 Mrd. DM[1] unterschritten. Es war mit 46,672 Mrd. DM um rd. 4,6 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (vgl. Nrn. 1.3 und 2.1.2 der Haushaltsrechnung). Bei einigen Einnahme- und Ausgabepositionen haben sich zum Teil erhebliche Abweichungen im Vergleich zum Soll ergeben.

1.3.1.2 Einnahmen

Bei den **Steuern und steuerähnlichen Abgaben** sind insgesamt Mehreinnahmen von rd. 1,4 Mrd. DM gegenüber dem Soll 2000 zu verzeichnen (vgl. Nr. 1.4 der Haushaltsrechnung). Mehreinnahmen in Milliardenhöhe bei

[1] Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (33,9 Mio. DM).

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse

Haushaltsjahr	2000			Vorjahr 1999		
	Soll	Ist	Abwei-chung	Soll	Ist	Abwei-chung
	Mrd. DM					
Ausgaben[1)]	478,800	478,014	– 0,786	485,700	482,834	– 2,866
davon – Zinsausgaben[2)]	**78,715**	**76,665**	**– 2,050**	**81,697**	**80,447**	**– 1,250**
– Investitionsausgaben	**57,495**	**55,048**	**– 2,447**	**58,196**	**55,985**	**– 2,211**
Einnahmen[3)]	429,190	431,308	+ 2,118	432,090	431,542	– 0,548
– Steuereinnahmen	**387,463**	**388,768**	**+ 1,305**	**371,678**	**376,347**	**+ 4,669**
– Sonstige Einnahmen	**41,727**	**42,540**	**+ 0,813**	**60,412**	**55,195**	**– 5,217**
Saldo der durchlaufenden Mittel	**–**	**0,034**		**–**	**0,031**	
Finanzierungssaldo	– 49,610	– 46,672	– 2,938	– 53,610	– 51,262	– 2,348
Münzeinnahmen	**0,110**	**0,204**		**0,110**	**0,195**	
Nettokreditaufnahme	49,500	46,469	– 3,031	53,500	51,067	– 2,433

1) Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

2) Zinsausgaben laut Kapitel 32 05, ohne Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09 und andere Zinserstattungen; einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung.

3) Ist-Einnahmen sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

der Einfuhrumsatzsteuer, bei der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag und dem Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer standen Mindereinnahmen insbesondere bei der Umsatzsteuer, beim Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer und bei der Mineralölsteuer gegenüber.

Gegenüber dem Vorjahr sind die Steuereinnahmen um 12,4 Mrd. DM (+ 3,3 %) gestiegen. Hierzu trugen vor allem Veränderungen in folgenden Steuerbereichen bei:

- höheres Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer wegen hoher Nachzahlungen für vergangene Veranlagungszeiträume und höherer Vorauszahlungen,
- höhere Körperschaftsteuereinnahmen aufgrund der verbesserten Ertragslage der Unternehmen,
- stärkere Besteuerung des Energieverbrauchs mit der Erhöhung der Mineralölsteuer und der Stromsteuer.

Die **sonstigen Einnahmen** lagen bei 42,5 Mrd. DM und damit um rd. 0,8 Mrd. DM über dem Soll 2000 (41,7 Mrd. DM). Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um 12,7 Mrd. DM. Ursache hierfür sind vor allem:

- geringere Erlöse aus der Veräußerung von Forderungen gegenüber der Deutsche Bahn AG,
- geringere Einnahmen aus Kapitel 08 02 Titel „Einnahmen aus Kapitalherabsetzung und der Abwicklung von Unternehmen“,
- geringere Privatisierungserlöse im Einzelplan 60.

1.3.1.3 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Haushaltssoll sind insbesondere für **Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionen) entstanden; ein erheblicher Teil der Mehrausgaben entfiel auf

- den Zuschuss an die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (rd. 4,6 Mrd. DM bei Kapitel 60 04 Titel 698 08),
- die Arbeitslosenhilfe (rd. 3,5 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 01),
- das Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (rd. 1,5 Mrd. DM bei Kapitel 12 25 Titel 642 01),
- die Leistungen des Bundes zur Zahlung eines einmaligen Heizkostenzuschusses (1,1 Mrd. DM bei Kapitel 12 25 Titel 632 02),

- den Zuschuss an die Postunterstützungskassen (rd. 1,2 Mrd. DM bei Kapitel 60 04 Titel 682 01).

Größere Minderausgaben haben sich beim Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 6 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 616 31) aufgrund eines entsprechend geringeren Defizits der Bundesanstalt ergeben.

Die Zinsausgaben lagen mit 76,7 Mrd. DM um rd. 2 Mrd. DM unter dem Soll. Gegenüber dem Vorjahr gingen die Zinsausgaben sogar um rd. 3,8 Mrd. DM zurück.

Von der in § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2000 enthaltenen Ermächtigung, im Rahmen der Kreditfinanzierung im laufenden Haushaltsjahr ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (Swapgeschäfte) mit einem Vertragsvolumen von höchstens 20 Mrd. DM abzuschließen, hat der Bund im Berichtsjahr keinen Gebrauch gemacht.

Die gegenüber dem Soll um 2,4 Mrd. DM geringeren **Investitionsausgaben** sind im Wesentlichen durch die um rd. 1,8 Mrd. DM niedrigeren Ausgaben für Gewährleistungen begründet (Kapitel 32 08, Titel 870 01). Größeren Mehrausgaben bei den Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (rd. 2,1 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 891 01) stehen Minderausgaben beim Beitrag des Bundes an die Deutsche Bahn AG zur Nachholung von Investitionen in das Sachanlagevermögen im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn (rd. 3,2 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 891 02) gegenüber.

Die einzelnen Abweichungen sind in der Haushaltsrechnung unter Nr. 3.5 des Abschlussberichts sowie unter Nrn. 4.7 und 4.8 dargestellt.

1.3.2 Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 1999 übertragbaren Mitteln in Höhe von 14,608 Mrd. DM wurden für das Haushaltsjahr 2000 Ausgabereste in Höhe von 12,803 Mrd. DM gebildet (vgl. Nr. 3.3.2 der Haushaltsrechnung); dies sind 2,221 Mrd. DM mehr als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2000 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 18,229 Mrd. DM aus (davon 2,145 Mrd. DM Reste aus flexibilisierten Ausgaben). Damit ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von – 5,426 Mrd. DM (vgl. Nrn. 3.2.2 und 4.9 der Haushaltsrechnung).[2)]

Die übertragbaren Mittel und damit auch das rechnungsmäßige Jahresergebnis sind in der Jahresrechnung jedoch unzutreffend ausgewiesen. Der bei Titel 532 55 (Kosten für Aufträge und Dienstleistungen) im Kapitel 32 03 (Bundesschuldenverwaltung) ausgewiesene Rest in Höhe von 5,739 Mio. DM ist nach Auskunft des Bundesministeriums aufgrund eines technischen Fehlers nicht in die Summe der Reste des Kapitels 32 03 eingeflossen. Insoweit hätte die in der Jahresrechnung ausgewiesene Gesamtsumme der übertragbaren Mittel 18,235 Mrd. DM (davon 2,151 Mrd. DM aus flexibilisierten Ausgaben) und das rechnungsmäßige Jahresergebnis – 5,432 Mrd. DM betragen müssen.

Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2000 ist aber nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2 BHO). Die tatsächliche Bildung von Haushaltsresten und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 2000 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 2001 darlegen.

Die gebildeten Ausgabereste sind seit dem Jahre 1992 deutlich höher als in den Jahren davor. Seit dem Jahre 1996 stiegen sie – mit Ausnahme des Jahres 1999 – kontinuierlich an (vgl. **Abbildung 1).** Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Das Bundesministerium weist jedoch darauf hin, dass die Inanspruchnahme gemäß § 45 Abs. 3 BHO grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung bei den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben voraussetzt und sich damit die Gesamtausgaben des Haushaltsplans nicht erhöhen.

Gemäß § 45 Abs. 2 BHO bleiben die Ausgabereste für die jeweilige Zweckbestimmung grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres – also für zwei weitere Haushaltsjahre – verfügbar. Ob die gesetzliche Begrenzung der zeitlichen Verfügbarkeit von Ausgaberesten im Rahmen der Haushaltsdurchführung beachtet worden ist, lässt sich aus der Haushaltsrechnung nicht ersehen. Der Bundesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf seine Bemerkungen 2000 Nr. 3 (Drucksache 14/4226) hin, in denen er über die Ergebnisse der Prüfung der Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz in der Bundesverwaltung berichtet hat. Er erhob Bedenken gegen die bisherige Haushaltspraxis, nach der Ausgaben zuerst zulasten vorhandener Ausgabereste verbucht werden, bevor die für das laufende Haushaltsjahr bewilligten Mittel in Anspruch genommen werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kommt infolge dieser Haushaltspraxis die gesetzliche Verfügungsbeschränkung von Ausgaberesten nicht zum Tragen. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium u. a. empfohlen zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, die Einhaltung des gesetzlich vorgesehenen Verfügbarkeitszeitraums von Ausgaberesten sicherzustellen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat mit Beschluss vom 11. Mai 2001 die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen. Das Bundesministerium wurde aufgefordert, über die weitere Entwicklung der flexiblen Haushaltsinstrumente bis zum 31. März 2002 zu berichten.

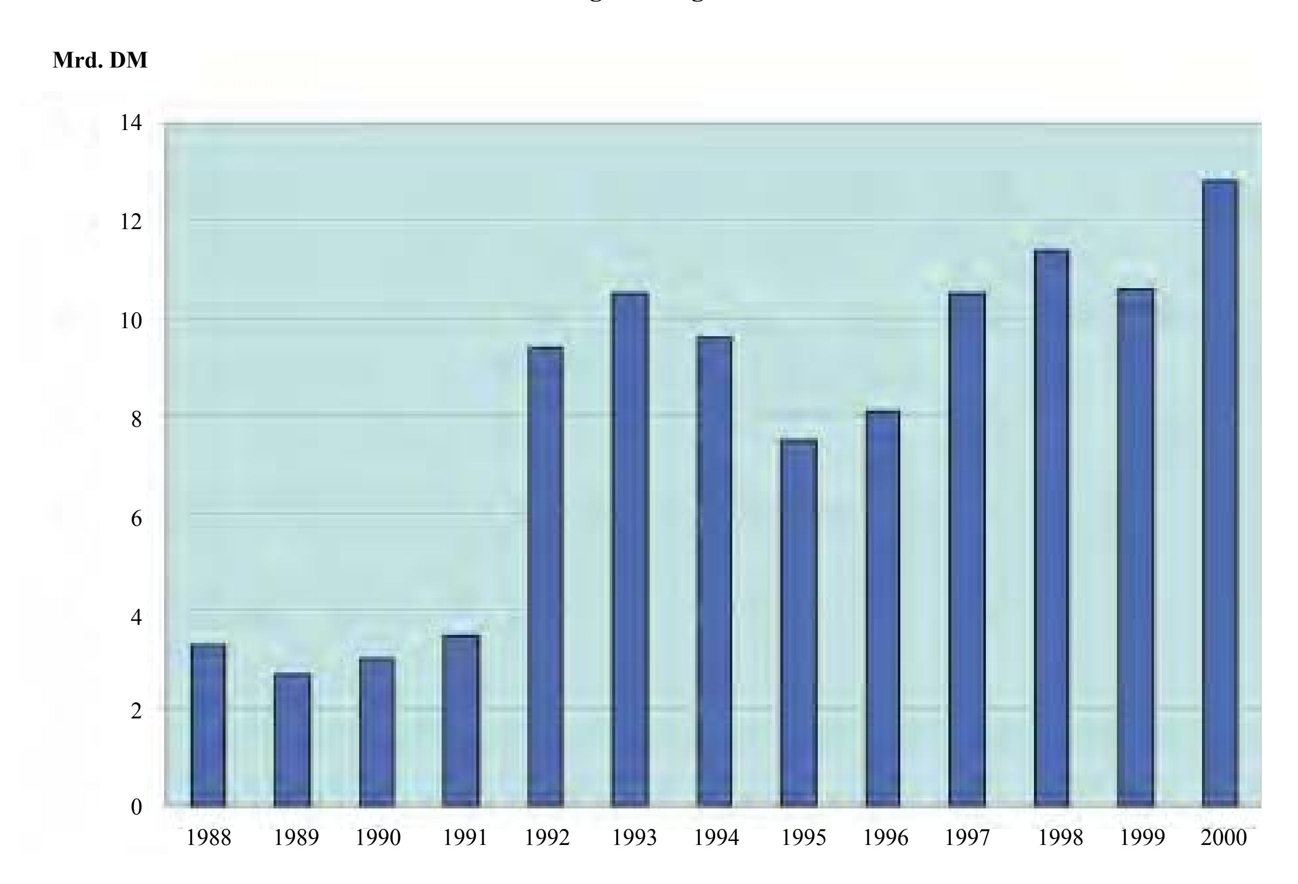
Die im Haushalt 2000 vorgesehenen Ausgabemittel zur Deckung für die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei den flexibilisierten Verwaltungskapiteln (Kapitel 60 02 Titel 971 02) in Höhe von 500 Mio. DM wurden – wie

---

[2)] Das rechnungsmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis zuzüglich des Unterschieds zwischen den aus 1999 übertragenen Haushaltsresten und den Ende 2000 verbliebenen übertragbaren Haushaltsmitteln.

Abbildung 1

Übertragene Ausgabereste



auch schon im Vorjahr – im Haushaltsjahr 2000 nicht benötigt (vgl. Nr. 1.4.6.4).

1.3.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.3.3.1

Im Haushaltsjahr 2000 wurden ausweislich der Jahresrechnung (Nr. 4.1.1) überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 9 662 Mio. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 1 119 Mio. DM geleistet. Der Gesamtbetrag in Höhe von rd. 10,8 Mrd. DM entspricht rd. 2,25 % des Haushalts-Solls (478,8 Mrd. DM) und ist damit fast doppelt so hoch wie im Vorjahr (5,5 Mrd. DM), vgl. **Abbildung 2.** Allerdings sind diese Angaben nicht vollständig. So fehlt aufgrund eines vom Bundesministerium eingeräumten technischen Versehens eine überplanmäßige Ausgabe beim Beitrag zu den laufenden Kosten des Internationalen Seegerichtshofs in Höhe von rd. 319 000 DM (Kapitel 07 02 Titel 686 21).

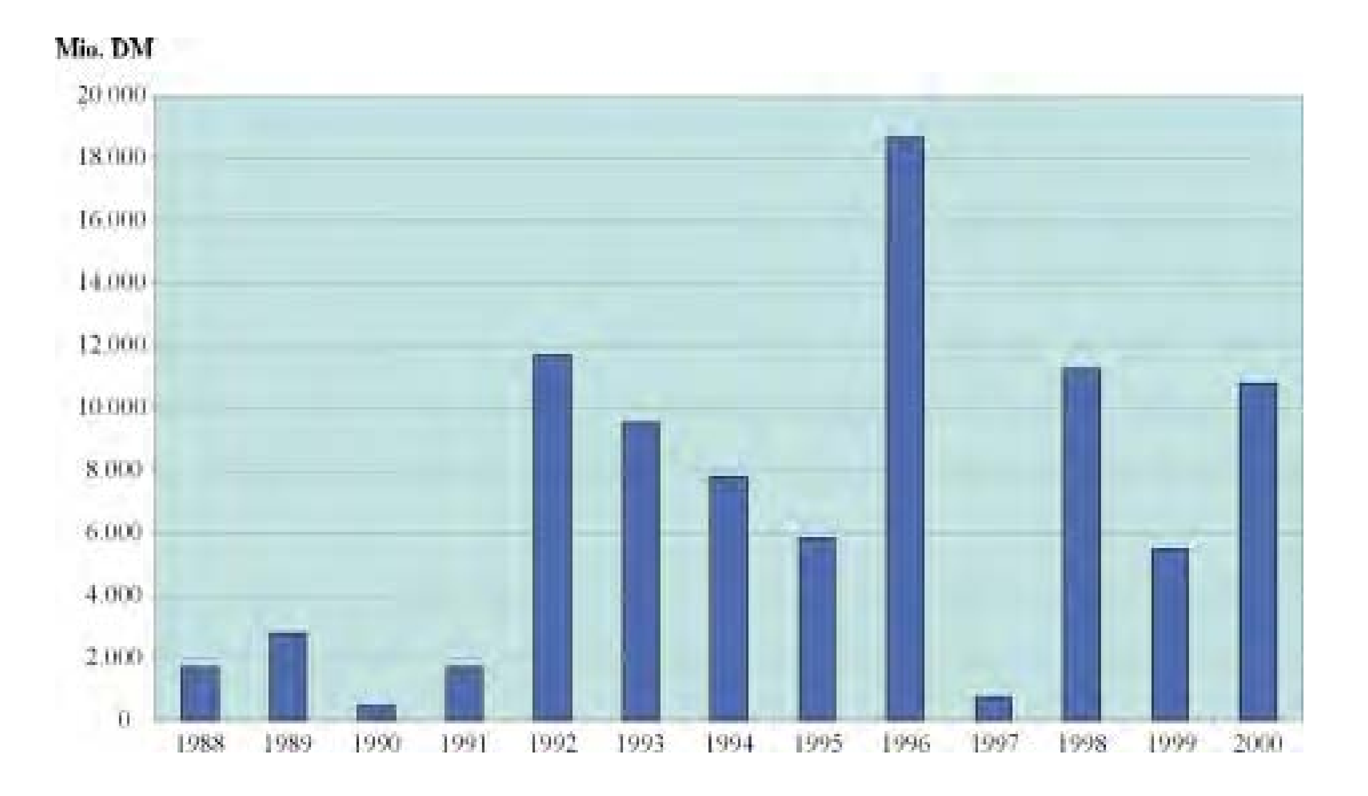
Das vergleichsweise hohe Volumen an **überplanmäßigen** Ausgaben ist in erster Linie auf die überplanmäßige Ausgabe beim Zuschuss an die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (4,565 Mrd. DM bei Kapitel 60 04 Titel 698 08) zurückzuführen. Der Titel war im Haushaltsplan 2000 als Leertitel ausgebracht, da zum Zeitpunkt des Abschlusses der Haushaltsberatungen 2000 Zeitpunkt und Umfang der Leistungen des Bundes an die o. a. Stiftung noch nicht feststanden. Weitere nennenswerte überplanmäßige Ausgaben fielen an beim Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (1,494 Mrd. DM bei Kapitel 12 25 Titel 642 01), beim Zuschuss an die Postunterstützungskassen (1,218 Mrd. DM bei Kapitel 60 04 Titel 682 01), beim Finanzierungsbeitrag an die EXPO 2000 Hannover GmbH (430 Mio. DM bei Kapitel 09 02 Titel 682 27) und beim Beitrag an die Vereinten Nationen (355 Mio. DM bei Kapitel 05 02 Titel 686 30).

Außerplanmäßige Ausgaben sind vor allem bei den Leistungen des Bundes zur Zahlung eines einmaligen Heizkostenzuschusses (1 100 Mio. DM bei Kapitel 12 25 Titel 632 02) angefallen (vgl. **Abbildung 2).**

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2000 im Gesamthaushalt in voller Höhe durch Minderausgaben gedeckt (vgl. Nr. 3.4.1 der Haushaltsrechnung).

Abbildung 2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben



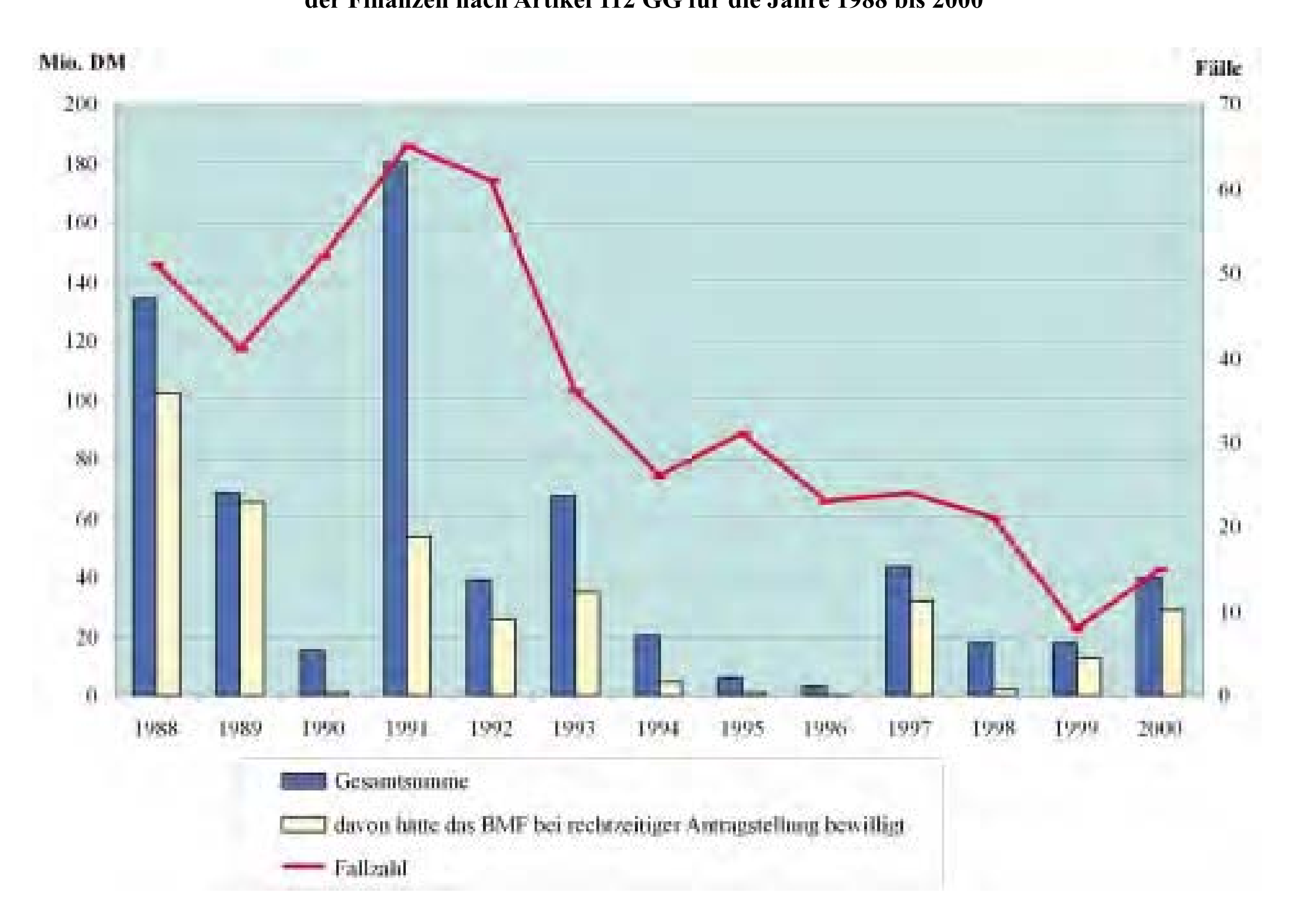
Von den im Haushaltsjahr 2000 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in 15 Fällen (Vorjahr 8 Fälle) insgesamt rd. 39,3 Mio. DM (Vorjahr rd. 18,0 Mio. DM) **ohne** die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet, und zwar bei acht Einzelplänen. Das Bundesministerium hat in vier Fällen (rd. 29,1 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu einer Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In den verbliebenen 11 Fällen hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben, weil die Verwaltung nicht oder nicht hinreichend dargelegt und begründet hat, dass ein „unvorhergesehenes oder unabweisbares Bedürfnis“ für die geleisteten Ausgaben vorlag. Bei den Ausgaben, die nicht auf einer gesetzlichen oder rechtlichen Verpflichtung beruhen, wurden die Titelansätze ohne Zustimmung des Bundesministeriums insbesondere im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bei Planungskosten für Baumaßnahmen außerhalb des Parlamentsviertels (rd. 8,9 Mio. DM bei Kapitel 12 26 Titel 526 45) und bei der Herrichtung einer Liegenschaft (rd. 1,6 Mio. DM bei Kapitel 12 26 Titel 725 10) überschritten.

Gegenüber dem Tiefststand im Jahre 1996 ist damit wiederum ein deutlicher Anstieg der Fallzahlen und Gesamtsummen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu verzeichnen, denen das Bundesministerium **nicht** zugestimmt hat (vgl. **Abbildung 3).** Die Zustimmung des Bundesministeriums hätte auch nur im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“ erteilt werden dürfen (Artikel 112 GG i. V. m. §§ 37, 116 BHO). In den entsprechenden Fällen wurde damit von den Ressorts gegen Haushaltsrecht verstoßen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat wiederholt gefordert, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden. Der Hinweis des Bundesministeriums im jährlichen Haushaltsführungsschreiben auf die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für über- und außerplanmäßige Ausgaben reicht offenbar nicht aus, derartige unzulässige Ausgaben wirksam zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher gebeten zu prüfen, welche – auch technischen Maßnahmen im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes – getroffen werden sollten, um ungenehmigte über- und außerplanmäßige Ausgaben auszuschließen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass im Jahre 2000 wieder ein Anstieg der von ihm nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben gegenüber dem Jahre 1999 zu verzeichnen ist. Es hat allerdings darauf hingewiesen, dass die Zahl von 15 Fällen im Vergleich zu den Haushaltsjahren vor 1999 sehr niedrig sei. Eine Begrenzung von überplanmäßigen Ausgaben mit technischen Mitteln sei prinzipiell nicht möglich. Im Rahmen der automatisierten Verfügbarkeitsprüfung würden zwar Auszahlungen bei nicht ausreichender Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln in der Regel nicht ausgeführt, jedoch habe der Bewirtschafter stets die Möglichkeit, mithilfe

Abbildung 3

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen nach Artikel 112 GG für die Jahre 1988 bis 2000



eines besonderen Belegs die Verfügbarkeitsprüfung im Einzelfall auszuschalten. Diese Ausnahme ist nach Auffassung des Bundesministeriums von der Sache her unverzichtbar. Eine Motivforschung oder Nachprüfung der Begründung für die Benutzung der Ausnahmeregelung finde seitens der Kasse nicht statt. Sie sei dazu – wie auch das Bundesministerium – nicht berechtigt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es unbefriedigend, dass es das Bundesministerium weiterhin hinnimmt, wenn in einem Haushaltsjahr ein Betrag von rd. 40 Mio. DM ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung ausgegeben wird. Er fordert das Bundesministerium noch einmal nachdrücklich auf, für eine haushaltsrechtlich mängelfreie Mittelbewirtschaftung zu sorgen.

1.3.3.2

Erstmals sah das Haushaltsgesetz 2000 (§ 7 Abs. 1 Satz 2) vor, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 100 Mio. DM im Einzelfall vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorzulegen sind, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist. Die Aufnahme dieser Vorschrift geht auf einen Beschluss des Haushaltsausschusses zum Haushaltsgesetz 1999 zurück, in dem das Bundesministerium aufgefordert wurde, mit Vorlage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2000 eine entsprechende Verfahrensregelung aufzunehmen.

Diese Vorschrift, die im Wesentlichen die vom Bundesverfassungsgericht bereits im seinem Grundsatzurteil vom 25. Mai 1977 [3] zum Notbewilligungsrecht des Bundesministeriums der Finanzen nach Artikel 112 Grundgesetz, § 37 Bundeshaushaltsordnung geforderte Kommunikations- und Konsultationspflicht der Regierung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber regelt, trägt zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts bei.

Die Jahresrechnung weist insgesamt 10 Fälle mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 100 Mio. DM aus. In acht Fällen hat das Bundesministerium diese vor Einwilligung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt. In zwei Fällen unterblieb die vorherige Vorlage wegen Eilbedürftigkeit. Die ihm hierzu nachträglich zur

[3] Vgl. BVerfGE 45, 1 ff.

Unterrichtung vorgelegten Unterlagen hat der Haushaltsausschuss in beiden Fällen zur Kenntnis genommen.

1.3.4 Globale Minderausgaben

Der mit dem Haushaltsgesetz 2000 vom 28. Dezember 1999 verabschiedete Haushaltsplan weist globale Minderausgaben (einschließlich der Effizienzrendite aus dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben der Verwaltung, vgl. Nr. 1.4.2) in Höhe von insgesamt rd. 1 320 Mio. DM aus. Die in den Einzelplänen veranschlagte Effizienzrendite von insgesamt rd. 628 Mio. DM wurde ausweislich der Haushaltsrechnung von den Ressorts erbracht. Die in den Einzelplänen der Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie (350 Mio. DM), für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (rd. 122 Mio. DM) und für Bildung und Forschung (220 Mio. DM) ausgebrachten weiteren globalen Minderausgaben wurden ebenfalls erwirtschaftet. Die Einsparungen sind in der Haushaltsrechnung in Bezug auf die Effizienzrendite und die globalen Minderausgaben bei den Einzelplänen ausgewiesen (vgl. Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung sowie – hinsichtlich der Effizienzrendite – Kapitel 01 der Einzelpläne, Kapitel 03 des Einzelplans 32 und Kapitel 01 und 05 des Einzelplans 04).

1.3.5 Verpflichtungsermächtigungen

1.3.5.1

Nach dem Haushaltsplan 2000 standen dem Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt rd. 60,5 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. **Tabelle 2).** Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen waren damit um rd. 15,5 Mrd. DM niedriger als im Vorjahr (76,0 Mrd. DM). Ausweislich der Jahresrechnung wurden im Haushaltsjahr 2000 Verpflichtungen in Höhe von rd. 36,8 Mrd. DM eingegangen. Dieser Betrag liegt deutlich über dem Vorjahreswert (rd. 29,2 Mrd. DM). Die Ermächtigungen wurden demnach zu rd. 60,8 % (Vorjahr: rd. 38 %) in Anspruch genommen (vgl. **Abbildung 4).**

Die Haushaltsrechnung 1998 wies die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nicht vollständig aus. So fehlten z. B. Angaben zu den eingegangenen Verpflichtungen bei Kapitel 09 02 Titelgruppe 12 – Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ –, obwohl die bei den Titeln 882 82 und 882 88 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von zusammen rd. 2,76 Mrd. DM (Soll 1998) tatsächlich weitgehend in Anspruch genommen worden waren.

Entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium alle Ressorts im Anschreiben zum Rechnungslegungsschreiben 1999 aufgefordert, die Jahresrechnungen 1997 und 1998 im Hinblick auf unzutreffende oder unterlassene Buchungen von in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nochmals zu überprüfen. Die erforderlichen Ergänzungen oder Korrekturen sollten im Zuge der Rechnungslegung 1999 vorgenommen werden.

Tabelle 2

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	eingegangene Verpflichtungen (einschl. üpl./apl. VE)	
	Mrd. DM	Mrd. DM	%
1988	53,6	37,4	*69,8*
1989	63,5	50,6	*79,7*
1990	87,2	52,9	*60,7*
1991	69,2	50,3	*72,7*
1992	80,4	43,1	*53,6*
1993	68,0	49,0	*72,1*
1994	64,5	38,3	*59,4*
1995	123,2	48,4	*39,3*
1996	104,5	54,4	*52,1*
1997	88,2	45,3	*51,4*
1998	113,1	69,5	*61,5*
1999	76,0	29,2	*38,3*
2000	60,5	36,8	*60,8*
2001	41,5		
2002 (Haushaltsentwurf)	56,8		

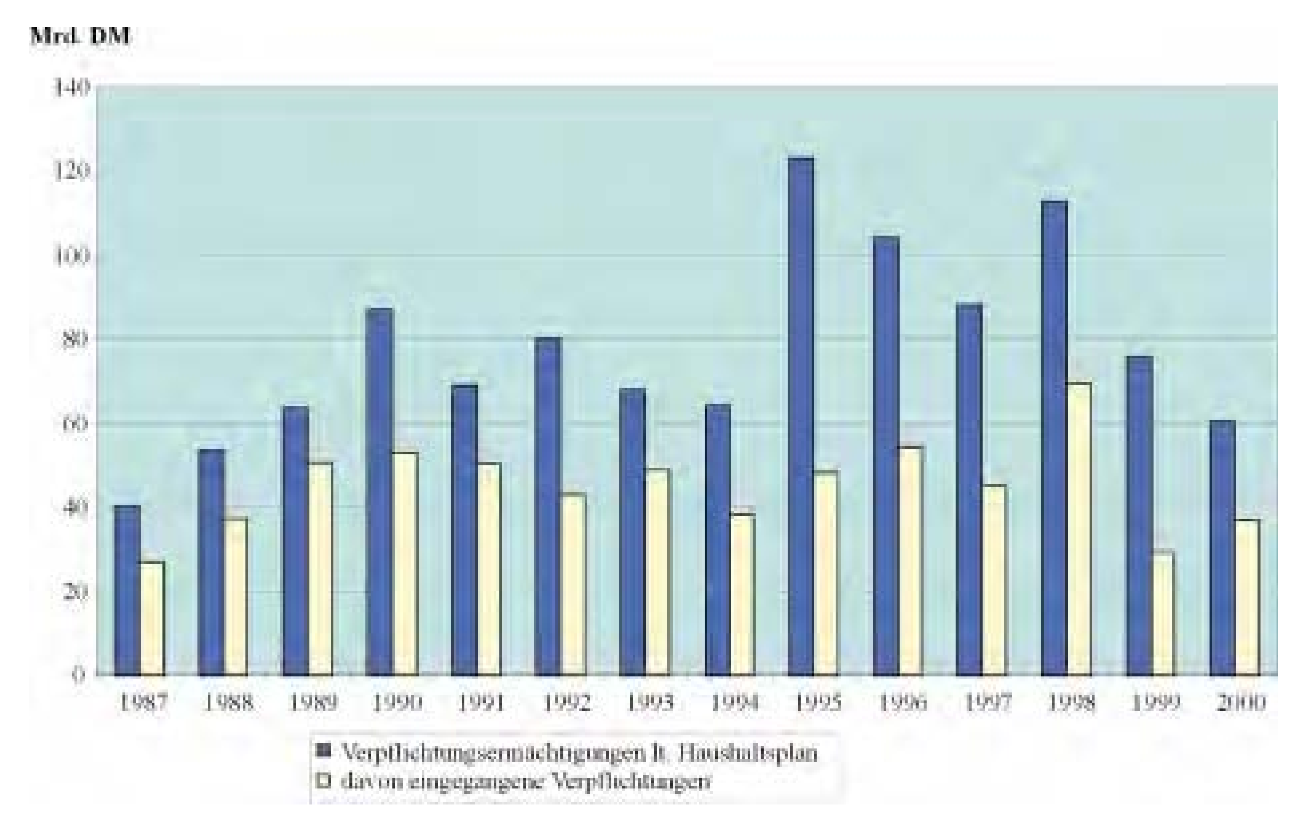
Bei den o. a. Titeln der Titelgruppe 12 im Kapitel 09 02 waren in der Jahresrechnung 1999 jedoch keine Ergänzungen oder Korrekturen für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 enthalten. Nach nochmaliger Aufforderung durch den Bundesrechnungshof ist dies jetzt mit der Jahresrechnung 2000 geschehen.

Gleichwohl wurde auch in der Jahresrechnung 2000 zumindest eine im Kapitel 19 01 Titel 711 01 eingegangene Verpflichtung für das Haushaltsjahr 2001 in Höhe von 400 000 DM – nach Auskunft des Bundesministeriums versehentlich – nicht gebucht. Die bewirtschaftende Stelle hat zugesagt, sie werde sicherstellen, dass sich ein solches Versehen nicht wiederhole.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die fortdauernd unzutreffenden Angaben in der Jahresrechnung über die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nicht hinnehmbar seien. Er hat insoweit auf den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 11. Mai 2001 hingewiesen, das Bundesministerium möge prüfen, welche Vorkehrungen im Rahmen der Haushaltsführung bzw. Rechnungslegung getroffen

Abbildung 4

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen[1)]



[1)] Einschließlich der ober- und außerplanmäßigen Verplichtungen

werden können, um zu vermeiden, dass Buchungen von eingegangenen Verpflichtungen unterlassen werden.

Das Bundesministerium führt dazu aus, es habe der Forderung des Bundesrechnungshofes nach weiteren Maßnahmen zur vollständigen Buchung eingegangener Verpflichtungen im Rahmen des ihm Möglichen entsprochen.

Die Bewirtschafter von Verpflichtungsermächtigungen würden künftig gegen Ende November eines Jahres über den Stand ihrer gebuchten Verpflichtungen per Kontoauszug informiert und gebeten, die Liste auf Vollständigkeit zu prüfen und ggf. Nachbuchungen bis zum Buchungsabschluss des jeweiligen Jahres vorzunehmen.

Die Spiegelreferate des Bundesministeriums würden im Rahmen der Haushaltsverhandlungen bei der Veranschlagung neuer Verpflichtungsermächtigungen das Ist-Ergebnis des letzten Jahres – also die gebuchten Verpflichtungen – stärker als bisher als Maßstab für die Bewilligung neuer Verpflichtungsermächtigungen zugrunde legen. Niedrige Ausschöpfungsgrade von Verpflichtungsermächtigungen in der Vergangenheit könnten daher künftig zur Kürzung von neu angeforderten Verpflichtungsermächtigungen führen.

Außerdem würden im Anschreiben zum Rechnungslegungsrundschreiben und im Haushaltsführungsrundschreiben nochmals gezielte Hinweise zur Buchung von Verpflichtungen aufgenommen.

Mit den beabsichtigten Maßnahmen wird dem Anliegen des Bundesrechnungshofes entsprochen; er wird deren weitere Umsetzung beobachten.

1.3.5.2

Insgesamt ist festzustellen, dass für den Bund zum 31. Dezember 2000 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von insgesamt rd. 175,8 Mrd. DM bestanden (vgl. Haushaltsrechnung Nr. 6.4, **Tabelle 3).**

Damit sind erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushalte verbunden (vgl. auch Nr. 2.8.2). Wegen der erwähnten unvollständigen Angaben zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen ist davon auszugehen, dass die Vorbindungen noch höher sind.

1.3.5.3

Von den im Jahre 2000 eingegangenen Verpflichtungen in Höhe von rd. 36,8 Mrd. DM beruht ein Anteil von 141,0 Mio. DM (Vorjahr: 16,7 Mio. DM) auf über- und

Tabelle 3

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen Mrd. DM
2001	40,5
2002	28,6
2003	19,0
2004 und künftige Jahre	87,7
Gesamtvolumen	**175,8**

außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen. Wie bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben (vgl. Nr. 1.3.3) wurde im Haushaltsgesetz 2000 (§ 7 Abs. 2) erstmals vorgeschrieben, dass über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab gewissen Beträgen (10 Mio. DM[4] bzw. 20 Mio. DM) vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung vorzulegen sind.

Die entsprechenden zwei Fälle im Haushaltsjahr 2000 mit einem Volumen von insgesamt 107,6 Mio. DM wurden dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages durch das Bundesministerium vorgelegt.

1.4 Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz in der Bundesverwaltung

Nach der flächendeckenden Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente auf der Grundlage des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes[5] hatte der Bundesrechnungshof deren Umsetzung in der Bundesverwaltung einzelplanübergreifend geprüft und über die Ergebnisse in seinen Bemerkungen 2000 (Drucksache 14/4226) berichtet. Das Bundesministerium wurde vom Rechnungsprüfungsausschuss in der Sitzung vom 11. Mai 2001 aufgefordert, über die weitere Entwicklung der flexiblen Haushaltsinstrumente unter Berücksichtigung der vom Bundesrechnungshof abgegebenen Empfehlungen bis zum 31. März 2002 zu berichten.

Unabhängig davon hat der Bundesrechnungshof insbesondere im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2000 die Nutzung der eingeräumten Flexibilisierungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug weiter beobachtet.

1.4.1 Entwicklung der flexibilisierten Ausgaben

Die in die Haushaltsflexibilisierung einbezogenen Ist-Ausgaben des Bundes betrugen im Haushaltsjahr 2000 rd. 27,6 Mrd. DM. Seit der flächendeckenden Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente zum Beginn des Haushaltsjahres 1998 erhöhte sich der Ausgabenumfang in diesem Bereich um rd. 1,3 Mrd. DM. Im Haushaltsplan 2001 betragen sie im Soll rd. 28,3 Mrd. DM. Damit liegt der Anteil der flexibilisierten Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes in den Jahren 1998 bis 2001 zwischen 5,6 % und 5,9 % (vgl. **Tabelle 4).**

[4] Wenn die Ausgaben nur in einem Haushaltsjahr fällig werden.

[5] Gesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. 1997 I S.3521.

Tabelle 4

Entwicklung der flexibilisierten Verwaltungsausgaben in den Jahren 1998 bis 2001

Jahr	Soll Bundes-haushalt	Flexibilisierte Ausgaben							
		Soll	Anteil (Soll) am Gesamtsoll	Ist	Minderausgaben gegenüber Soll		Effizienz-rendite	Minderausgaben zzgl. erbrachter Effizienz-rendite gegenüber Soll	
	Mio. DM	Mio. DM	%	Mio. DM	Mio. DM	%	Mio. DM	Mio. DM	%
1998	456 800	26 816	*5,9*	26 311	505	*1,9*	453	958	*3,6*
1999	485 700	27 177	*5,6*	26 733	444	*1,6*	483	927[2]	*3,4*
2000	478 800	27 713	*5,8*	27 587	126	*0,5*	628	754[2]	*2,7*
2001	477 000	28 275	*5,9*				620[1]		

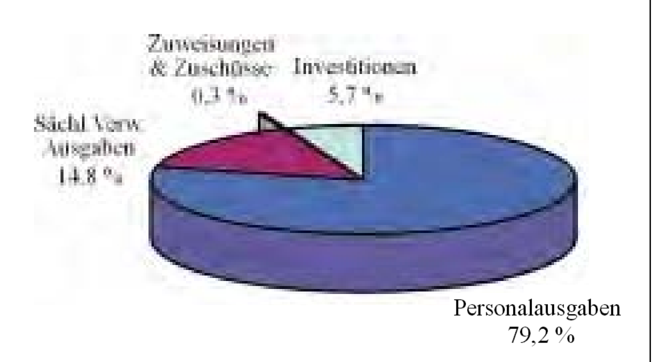
[1] In den Einzelplänen 08 und 15 wurde die Effizienzrendite in Höhe von 145 Mio. DM auf die Einzeltitel aufgeteilt.

[2] Im Einzelplan 14 entstanden bei den flexibilisierten Personalausgaben Mehrausgaben in Höhe von 310 Mio. DM (Haushaltsjahr 1999) und 331 Mio. DM (Haushaltsjahr 2000). Ohne Berücksichtigung dieses Sondereffektes erhöhen sich die Minderausgaben einschließlich Effizienzrendite auf 1 237 Mio. DM bzw. 1 085 Mio. DM.

Der überwiegende Teil des Bundeshaushaltes mit den so genannten Programmausgaben (z. B. Sozialleistungen, Finanzhilfen, Forschungs- und Wirtschaftsförderung, militärische Beschaffungen) wird von der Haushaltsflexibilisierung nicht umfasst. Hier stehen politische Schwerpunksetzungen des Gesetzgebers im Vordergrund, die die Verwaltung grundsätzlich binden und nicht durch Flexibilisierungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug verändert werden sollen. Innerhalb der flexibilisierten Ausgaben liegt das Hauptgewicht mit über 79 % bei den Personalausgaben, gefolgt von den Sächlichen Verwaltungsausgaben mit einem Anteil von fast 15 % (vgl. **Abbildung 5).**

Abbildung 5

Prozentuale Verteilung der Ist-Ausgaben 2000 auf Hauptgruppen



1.4.2 Effizienzrendite

Das Instrumentarium der flexiblen Haushaltsinstrumente wird ergänzt durch die gesetzlich nicht geregelte so genannte Effizienzrendite. Sie wird seit dem Haushaltsjahr 1998 grundsätzlich in den jeweiligen Kapiteln 01 der betroffenen Einzelpläne als globale Minderausgabe eingestellt. Durch die Effizienzrendite sollen die aufgrund der erhöhten Flexibilität bei der Haushaltsbewirtschaftung anfallenden Effizienzgewinne teilweise zugunsten des Gesamthaushalts abgeschöpft werden. Für das Jahr 2001 ist die Effizienzrendite in den Einzelplänen 08 (Bundesministerium der Finanzen) und 15 (Bundesministerium für Gesundheit) bereits auf die Einzeltitel aufgeteilt. Dieses Verfahren wurde im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2002 bei allen Einzelplänen angewandt.

1.4.2.1

Die Effizienzrendite belief sich im Haushaltsjahr 2000 auf insgesamt 628 Mio. DM. Im Jahre 2001 geht sie geringfügig auf 620 Mio. DM zurück. Sie war damit um rd. 170 Mio. DM höher als im Ausgangsjahr 1998 (vgl. **Tabelle 4).**

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurde im Haushaltsjahr 1998 in einem Einzelplan die Effizienzrendite überwiegend aus Überveranschlagungen bei den Personalausgaben und durch die Auflösung von „Dispositionsreserven“ finanziert, die in einer „Reserveliste“ ausgewiesen waren. Dabei handelt es sich um – aus unterschiedlichen Gründen – nicht abgeflossene Haushaltsmittel. Als Erfolg einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung aufgrund der Flexibilisierung kann dies nicht gewertet werden, da die Effizienzrendite nicht gezielt erwirtschaftet wurde. Die zugrundeliegende erheblich überhöhte Veranschlagung widerspricht zudem den Haushaltsgrundsätzen der Notwendigkeit sowie der Haushaltswahrheit und -klarheit (§§ 6, 11, 17 BHO).

Das betroffene Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass durch die „Reserveliste“ der Dispositionsbereich dargestellt werden sollte, um Unsicherheiten der Hausleitung zur weiteren Prioritätensetzung im Zusammenhang mit den Bundestagswahlen des Jahres 1998 Rechnung zu tragen. Der „Bodensatz“ im Personalausgabenbereich sei vertretbar, da im Ressort seit dem Jahre 1994 eine Einstellungssperre gelte, Behörden des Geschäftsbereichs aufgelöst oder zusammengelegt sowie in großem Umfang Personal abgebaut würden.

Besonderheiten eines Wahljahres stellen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keinen sachlichen Grund dar, nicht benötigte Mittel für die Effizienzrendite einzusetzen, statt sie in Abgang zu stellen. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit erfordern eine bedarfsgerechte Veranschlagung. Dem Einwand, für personalwirtschaftliche Veränderungen vorsorgen zu müssen, ist entgegenzuhalten, dass der Auflösung oder Verschmelzung von Behörden in der Regel eine umfangreiche Vorlaufzeit vorausgeht, sodass diese Entwicklungen in den Voranschlägen berücksichtigt werden können. Das Bundesministerium ist aufgefordert, verstärkt darauf zu achten, dass die Ressorts die Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Haushaltsaufstellungsverfahren ausschließlich am tatsächlichen Bedarf ausrichten.

1.4.2.2

Das Haushaltsführungsschreiben des Bundesministeriums für das Haushaltsjahr 2000 sieht vor, dass die in den jeweiligen Kapiteln veranschlagte Effizienzrendite innerhalb der in die Flexibilisierung einbezogenen Ausgaben haushaltsmäßig einzusparen ist. Der Bundesrechnungshof hat jedoch festgestellt, dass im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) die Effizienzrendite lediglich mit einem Anteil von 11,4 % (rd. 5,7 Mio. DM) bei flexibilisierten Titeln erbracht wurde. Der weit überwiegende Anteil (88,6 %, rd. 44,3 Mio. DM) wurde aus nicht flexibilisierten Titeln erwirtschaftet. Bei den flexibilisierten Ausgaben sind demgegenüber Minderausgaben entstanden, die als übertragbare Mittel in Höhe von rd. 11,3 Mio. DM im Jahre 2001 zusätzlich zur Verfügung stehen.

Diese Vorgehensweise steht in Widerspruch zu den mit dem Haushaltsführungsschreiben 2000 eingeräumten Möglichkeiten der Flexibilisierung. Das Bundesministerium hat seine Zustimmung zu dem beschrittenen Weg erteilt und dabei auf eine mit dem Ressort im Jahre 2000 getroffene Vereinbarung im Zusammenhang mit dem Konzept „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der

Bundeswehr“ verwiesen. Diese Vereinbarung wurde vor dem Hintergrund des laufenden Umstrukturierungsprozesses der Bundeswehr und den damit zusammenhängenden finanziellen Herausforderungen abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium für den Verteidigungsbereich aus haushaltspolitischen Gründen für das Haushaltsjahr 2000 und die Folgejahre Bewirtschaftungserleichterungen geschaffen hat. Er verkennt nicht die Zielsetzung, die Bemühungen zur Reform der Bundeswehr durch weitere Flexibilisierungselemente flankierend zu unterstützen. Er weist jedoch darauf hin, dass für einen Einzelplan die ansonsten geltenden Bewirtschaftungsregeln zur Effizienzrendite außer Kraft gesetzt wurden und insoweit für einen Teilbereich des Bundeshaushaltes ein Sonderweg beschritten wurde.

1.4.3 Minderausgaben

Während die Effizienzrendite eine „echte“ und dauerhafte Einsparung für den Bundeshaushalt darstellt, können die in den flexibilisierten Verwaltungskapiteln erwirtschafteten sonstigen Minderausgaben grundsätzlich übertragen und in den Folgejahren als Ausgabereste zusätzlich verausgabt werden. Der Umfang dieser Minderausgaben ist in den drei zurückliegenden Jahren stetig gesunken. Lagen die Ist-Ausgaben im Jahre 1998 noch um 505 Mio. DM unter den Soll-Ausgaben, verringerten sich die Minderausgaben (ohne Effizienzrendite) im Jahre 1999 auf 444 Mio. DM und im Jahre 2000 auf 126 Mio. DM (vgl. **Tabelle 4).** Unter Einbeziehung der Effizienzrendite gingen die Minderausgaben von 958 Mio. DM (1998) auf 927 Mio. DM im Jahre 1999 und auf 754 Mio. DM im Jahre 2000 zurück. Diese Entwicklung kann ein Indiz sein für rückläufige Einsparpotenziale als Folge der Konsolidierungsbestrebungen in den letzten Jahren.

Für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 ist jedoch jeweils ein Sondereffekt zu berücksichtigen. Aufgrund der besonderen personalwirtschaftlichen Situation des Verteidigungshaushalts sind bei den flexibilisierten Personalausgaben im Einzelplan 14 Mehrausgaben in einer Größenordnung von 310 Mio. DM (1999) und 331 Mio. DM (2000) entstanden. Für die übrigen Einzelpläne und Verwaltungskapitel liegen die Minderausgaben einschließlich Effizienzrendite somit bei rd. 1,237 Mrd. DM (1999) und rd. 1,085 Mrd. DM (2000).

1.4.4 Deckungsfähigkeit

Im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung wurde der Grundsatz der sachlichen Bindung von Haushaltsmitteln mit dem Ziel der Optimierung des Ressourceneinsatzes deutlich gelockert. Zwischenzeitlich hat das Bundesministerium aufgrund der in den Jahren 1998 und 1999 gemachten Erfahrungen und nicht zuletzt als Folge der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes ab dem Haushaltsjahr 2000 die Deckungsfähigkeit von flexibilisierten Haushaltsmitteln wieder etwas eingeschränkt:

- Vom Parlament angeordnete Haushaltssperren und vorgenommene Titelkürzungen dürfen durch eine Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten nicht unterlaufen werden.
- Deckungsberechtigte Titel sollen grundsätzlich erst dann verstärkt werden, wenn die Titelansätze verbraucht oder verplant sind.
- Das Heranziehen von so genannten Personalverstärkungsmitteln zur Deckung von Personalmehrausgaben ist grundsätzlich nur zulässig, soweit alle Deckungsmöglichkeiten innerhalb der Personalausgaben ausgeschöpft sind. Abweichungen von diesem Grundsatz stehen unter dem Vorbehalt der Einwilligung des Bundesministeriums, die nach dessen Angaben insbesondere im Falle des Zusammentreffens von Mehrausgaben und gleichzeitiger Notwendigkeit der Ausgaberestebildung für Altersteilzeitausgaben erteilt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass einzelne Verwaltungsbehörden auch im Haushaltsjahr 2000 Personalmehrausgaben durch den Einsatz von Personalverstärkungsmitteln gedeckt haben, ohne vorab die in der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) eingeräumte gegenseitige Deckungsfähigkeit in voller Höhe in Anspruch zu nehmen. Soweit sie in diesen Fällen ihren Spielraum zur Bildung von Ausgaberesten in unzulässiger Weise erweitert haben, sind die entsprechenden Ausgabereste in Abgang zu stellen.

1.4.5 Ausgabeverhalten der Bewirtschafter

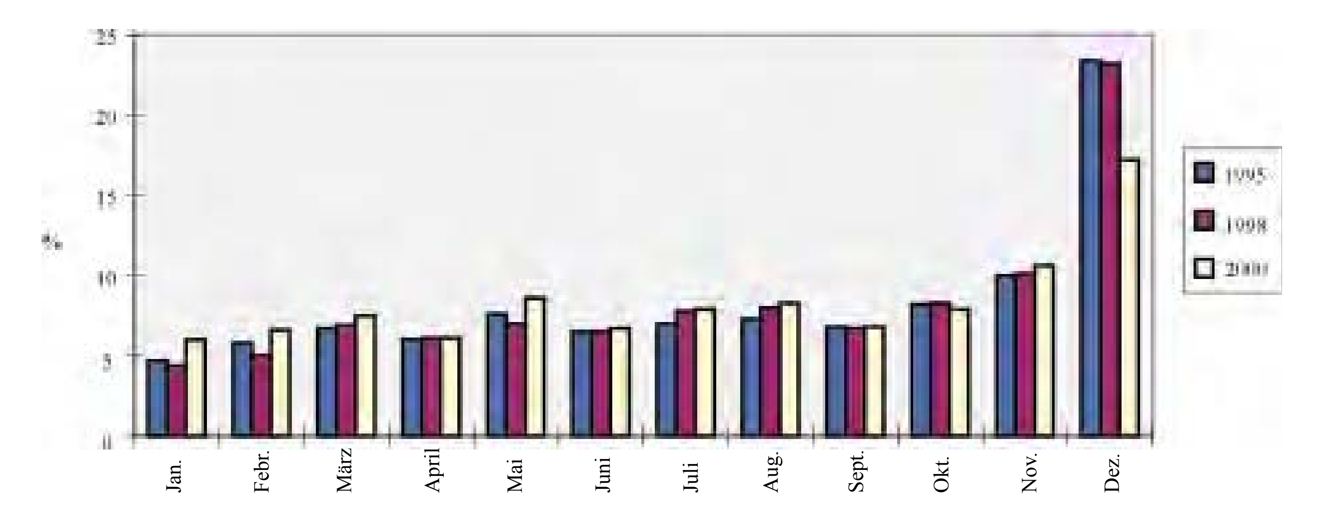
Der Bundesrechnungshof hat das jährliche Ausgabeverhalten der Bewirtschafter im Haushaltsjahr 2000 untersucht und dabei die monatlichen Ausgaben (ohne Personalausgaben) in den Haushaltsjahren 1995 (vor Einführung der Haushaltsflexibilisierung), 1998 und 2000 gegenübergestellt (vgl. **Abbildung 6).** Die Personalausgaben wurden nicht einbezogen, weil diese im Hinblick auf die jährlichen Sonderzuwendungen für tariflich bezahlte Bedienstete und Beamte die Ausgaben in den Monaten November und Dezember besonders belasten.

Im Haushaltsjahr 2000 schwankten in den Monaten Januar bis Oktober die anteiligen Ausgaben bei den in die Betrachtung einbezogenen flexibilisierten Titel zwischen 6,0 % und 8,6 %. Im November stiegen die entsprechenden Ausgaben auf 10,6 % und erhöhten sich im Dezember nochmals auf 17,2 %. Gegenüber den Werten der Vergleichsjahre 1995 und 1998 sind die anteiligen Ausgaben des Monats Dezember deutlich gesunken; die unterjährige Ausgabenentwicklung ist dementsprechend sehr viel gleichmäßiger verlaufen. Das so genannte „Dezemberfieber“ ging deutlich zurück.

Damit wurde ein Ziel der Haushaltsflexibilisierung weitgehend erreicht. Offenbar haben die Bewirtschafter sich aufgrund zunehmender Praxiserfahrung im Umgang mit der erweiterten Übertragbarkeit auf ein ausgewogeneres Ausgabeverhalten eingestellt. Wesentlicher Grund für die deutlich ungünstigere Situation in den Vorjahren war erkennbar die Befürchtung, dass nicht verbrauchte Haushaltsmittel – trotz der erweiterten Übertragbarkeit – bei der Aufstellung nachfolgender Haushalte ansatzmindernd berücksichtigt werden. So hat nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ein Bundesministerium im Jahre 1998 vor dem

Abbildung 6

Anteil der monatlichen Ausgaben an den jährlichen Gesamtausgaben bei flexibilisierten Titeln (ohne Personalausgaben) in den Jahren 1995[1)], 1998 und 2000



[1)] Das Jahr 1995 wurde als Vergleichsjahr ausgewählt, weil in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 Haushaltssperren angeordnet und Globale Minderausgaben ausgebracht wurden, die erheblichen Einfluss auf die Ausgabenentwicklung der Verwaltungskapitel hatten. Die Ausgabenbereiche sind im Wesentlichen deckungsgleich.

Hintergrund erheblicher Minderausgaben in den Vorjahren und mit dem Hinweis auf zu befürchtende Ansatzkürzungen innerhalb seines Geschäftsbereiches durch ein „10-Punkte-Programm“ einen Ausgabedruck zum schnelleren Mittelabfluss erzeugt. Beispielsweise wurden nachgeordnete Behörden angehalten, für das nächste Haushaltsjahr vorgesehene Beschaffungsmaßnahmen nach Möglichkeit vorzuziehen oder im Rahmen von Baumaßnahmen Abschlagszahlungen zu leisten. Gegenüber dem Bundesrechnungshof führte das betreffende Bundesministerium aus, es habe hierdurch dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit die notwendige Bedeutung verleihen und die überjährige Verfügbarkeit der veranschlagten Mittel auf das absolut notwendige Maß beschränken wollen.

Die von dem entsprechenden Bundesministerium nachträglich für das „10-Punkte-Programm“ vorgetragene Begründung widerspricht der Zielstellung, wie sie aus dem Programm selbst hervorgeht. Dort stand eindeutig die Vermeidung erheblicher Minderausgaben wegen zu befürchtender Ansatzkürzungen im Vordergrund. Die Bewirtschaftungsvorgabe stand im krassen Gegensatz zu den Zielen der Haushaltsflexibilisierung und war mit dem Erfordernis einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht zu vereinbaren.

1.4.6 Übertragbarkeit

1.4.6.1 Entwicklung der Ausgabereste bzw. der übertragbaren Ausgaben

Zum Ende des Haushaltsjahres 1998 sind bei den flexibilisierten Titeln Ausgabereste in Höhe von rd. 962 Mio. DM gebildet worden. Am Ende des Jahres 1999 beliefen sich die übertragbaren Ausgaben in diesem Bereich auf rd. 1,86 Mrd. DM. Von diesem Betrag wurden insgesamt 259 Mio. DM in Abgang gestellt, so dass Ausgabereste in Höhe von rd. 1,6 Mrd. DM verblieben. Nach dem Ergebnis der Jahresrechnung 2000 sind die übertragbaren Ausgaben auf nunmehr rd. 2,15 Mrd. DM angewachsen.

Die Verteilung der übertragenen und übertragbaren Ausgaben auf die Ausgabegruppen ergibt sich aus der **Tabelle 5.** Mehr als die Hälfte der übertragbaren Ausgaben entfallen demnach auf den investiven Bereich (rd. 1,135 Mrd. DM/52,8 %). Einen weiteren Schwerpunkt bilden die sächlichen Verwaltungsausgaben mit rd. 657 Mio. DM (30,6 %). Bei den Personalausgaben waren rd. 343 Mio. DM (16,0 %) in das Jahr 2001 übertragbar. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass im Haushaltsjahr 2000 von einzelnen Bewirtschaftern die hauptgruppenübergreifende Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen wurde, obwohl die zu verstärkende Ausgabeart noch nicht ausgeschöpft war. Diese Möglichkeit war im Haushaltsführungsschreiben 2000 ausdrücklich zugelassen. Dadurch entstanden bei der verstärkten Hauptgruppe Minderausgaben, aus denen dann Ausgabereste gebildet wurden. Insoweit ist die dargestellte Aufteilung der „übertragbaren Ausgaben“ auf die einzelnen Hauptgruppen nur bedingt aussagekräftig. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie sich die hauptgruppenübergreifende Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit weiter entwickeln wird.

1.4.6.2 Bildung von Ausgaberesten

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in den meisten Verwaltungskapiteln die Ausgabereste in den

Tabelle 5[1)]

Verteilung der übertragenen und übertragbaren Ausgaben[2)] auf die Ausgabegruppen

	Übertragene/Übertragbare Ausgaben			Anteil an den Gesamtausgaberesten		
Ausgabegruppe	1998	1999	2000	1998	1999	2000
	Mio. DM			%		
Personalausgaben	218,7	336,8	343,3	*22,7*	*21,1*	*16,0*
Sächl. Verwaltungsausgaben	318,3	469,7	657,4	*33,1*	*29,4*	*30,6*
Zuweisungen und Zuschüsse	4,4	19,6	15,6	*0,5*	*1,2*	*0,7*
Investitionen davon	420,4	770,5	1 134,9	*43,7*	*48,3*	*52,8*
– Baumaßnahmen	148,8	222,2	357,4	*15,5*	*13,9*	*16,6*
– Sonst. Ausgaben	271,6	548,3	777,5	*28,2*	*34,3*	*36,1*
Summe	961,8	1 596,6	2 151,2	*100,0*	*100,0*	*100,0*

1) Differenzen durch Rundungen.

2) In der Jahresrechnung 2000 sind nicht die tatsächlich übertragenen, sondern die übertragbaren Mittel ausgewiesen. Die tatsächliche Bildung von Ausgaberesten wird BMF erst in der Jahresrechnung 2001 darlegen.

Vorjahren schematisch in Höhe der Differenz zwischen den Soll- und Ist-Ausgaben unter Abzug von Deckungsmitteln oder Mitteln zur Erbringung der Effizienzrendite gebildet wurden. Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen 2002 wurde zudem deutlich, dass einzelne Ressorts einen Anspruch auf die Bildung von Ausgaberesten in der Gesamthöhe der übertragbaren Ausgaben reklamieren und selbst in den Fällen einen Verzicht auf Ausgabereste ablehnen, in denen diese durch den Wegfall von Sondertatbeständen entstanden sind.

Das Verfahren zur Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten richtet sich nach § 45 Abs. 2 und 3 BHO sowie den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften. Die Bildung der Ausgabereste muss danach auf ein sachliches Bedürfnis zurückzuführen sein. Ein solcher Bedarf im Sinne der Haushaltsflexibilisierung ist anzunehmen, wenn der überjährige Gestaltungsspielraum gezielt zur Nutzung wirtschaftlicher Vorteile für den Bund eingesetzt oder Vorsorge für einen im Folgejahr zu erwartenden Mehrbedarf getroffen wird, der im Rahmen der Haushaltsaufstellung nicht berücksichtigt werden konnte.

Das Bundesministerium hat im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2002 im Einvernehmen mit den Ressorts von den in das Haushaltsjahr 2001 übertragenen Ausgaberesten in Höhe von 2,151 Mrd. DM einen Anteil von rd. 97 Mio. DM in Abgang gestellt (vgl. **Tabelle 6).**

Angesichts des verbleibenden Restevolumens in Höhe von rd. 2,054 Mrd. DM hält der Bundesrechnungshof weitere Anstrengungen zur Begrenzung der Ausgabereste für angezeigt und empfiehlt in diesem Zusammenhang insbesondere,

- die Bildung von Ausgaberesten von einer eingehenden Prüfung des tatsächlichen Bedarfs abhängig zu machen,
- gebildete Ausgabereste für künftig nicht mehr haushaltswirksam werdende Sondertatbestände in Abgang zu stellen sowie die Finanzplanung um hierfür vorgesehene Ansätze zu verringern (vgl. hierzu Nr. 23),
- die zeitlich begrenzte Verfügbarkeit von Ausgaberesten zu beachten und Ausgabereste nach Fristablauf in Abgang zu stellen,
- zu prüfen, ob die Möglichkeiten zur Bildung von Ausgaberesten bei den Personalausgaben grundsätzlich eingeschränkt werden sollten.

1.4.6.3 Inanspruchnahme der Ausgabereste

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden in einem Einzelplan in einer Größenordnung von 216 Mio. DM flexibilisierte Ausgabereste zur Finanzierung so genannter Ansparvorhaben gebildet. Bei den geplanten Projekten handelte es sich zum Teil um finanziell bedeutende Maßnahmen mit einem vorgesehenen Ausgabevolumen von im Einzelfall bis zu 25 Mio. DM. Hierzu zählen u. a. Gebäudesanierungsmaßnahmen sowie Entwicklungs- und Beschaffungsaufträge im IT-Bereich. Die Vorhaben gehen im Einzelnen weder aus dem Haushaltsplan noch aus der Haushaltsrechnung hervor, eine Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages ist ebenso wenig vorgesehen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können durch das Ansparen von Mitteln für finanziell derart bedeutsame Maßnahmen das Budgetrecht des Parlaments und die Transparenz der Haushaltswirtschaft sowie die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit beeinträchtigt werden. Angesichts der Höhe der Ausgabereste und des Volumens der mittelfristig vorgesehenen Verwendungsmaßnahmen hat er

Tabelle 6

Bildung von Ausgaberesten[1)]

Epl.	Bezeichnung	übertragbare Mittel/ Ausgabereste 2000	in Abgang gestellte Ausgabereste 2000	verbliebene Ausgabereste 2000
		TDM	TDM	TDM
01	BPrA	2.480	996	1.484
02	BT	155.284	34.115	121.169
03	BR	14.826	7.595	7.231
04	BK	68.104	4	68.100
05	AA	72.161	1	72.160
06	BMI	698.026	24.569	673.457
07	BMJ	50.827	10	50.817
08	BMF	440.629	4	440.625
09	BMWi	137.357	2.752	134.605
10	BMVEL	127.139	1	127.138
11	BMA	52.308	3	52.305
12	BMVBW	158.475	331	158.144
14	BMVg	11.279	0	11.279
15	BMG	52.615	1.422	51.193
16	BMU	35.499	945	34.554
17	BMFSFJ	14.184	2	14.182
19	BVerfG	2.217	1	2.216
20	BRH	38.704	20.618	18.086
23	BMZ	2.008	1	2.007
30	BMBF	1.137	3	1.134
32	BSchuld	15.693	3.920	11.773
Summe		2.150.954	97.295	2.053.659

1) Differenzen durch Rundungen.

die Besorgnis geäußert, dass sich hieraus zunehmend eine Art „Nebenhaushalt“ entwickeln könnte.

Das betreffende Bundesministerium hat demgegenüber darauf verwiesen, dass die Berichterstatter des Haushaltsausschusses insbesondere bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen aufgrund der Beiträge zu den Haushaltsvoranschlägen Kenntnis von den Ansparvorhaben hätten. Ausgabereste würden zudem nicht für Zwecke verwandt, die den Beschlüssen des Parlaments zuwiderliefen. Das Bundesministerium der Finanzen hat hierzu ergänzend ausgeführt, dass über die im Haushaltsplan getroffenen Festlegungen – z. B. Sperren – hinaus für das Parlament entsprechend den verfassungsmäßigen Zuständigkeiten im Haushaltsvollzug keine rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten bestünden.

Der Bundesrechnungshof hält es demgegenüber im Interesse einer wirksamen Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechtes für sachgerecht, dass der Haushaltsausschuss unabhängig vom Haushaltsaufstellungsverfahren über Ansparvorhaben von finanzieller Bedeutung unterrichtet wird. Dies gewährleistet eine angemessene parlamentarische Mitwirkung bei neuen Maßnahmen, die möglicherweise weitere haushaltsmäßige Auswirkungen in den kommenden Haushaltsjahren nach sich ziehen. Zudem dürfte die Kenntnis der vorgesehenen Verwendung der Ausgabereste im Rahmen der parlamentarischen Haushaltsberatungen von Bedeutung sein.

1.4.6.4 Gegenfinanzierung der Ausgabereste

Zur haushaltsmäßigen Gegenfinanzierung der bisher im Rahmen der Flexibilisierung gebildeten und im Haushaltsjahr 2000 in Anspruch genommenen Ausgabereste sind im Bundeshaushalt 2000 bei Kapitel 60 02 Titel 971 02 „Ausgabemittel zur Restedeckung“ in Höhe von 500 Mio. DM veranschlagt. Auf diesen Betrag musste ausweislich der Jahresrechnung 2000 nicht zurückgegriffen werden. Vielmehr konnte die Gegenfinanzierung – wie schon im Haushaltsjahr 1999 – durch kassenmäßige Spielräume in den Einzelplänen aufgrund nicht verausgabter Mittel (sog. Bodensatz) sichergestellt werden.

1.5 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

1.5.1

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs stehen dem Bundesministerium neben der Kreditermächtigung für die Nettokreditaufnahme zur Deckung der Ausgaben, die Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für Tilgungen, von Krediten im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres, von Krediten zur Marktpflege sowie von Kassenverstärkungskrediten (§§ 2, 3 Haushaltsgesetz 2000) zur Verfügung. Eine Übersicht über die Ermächtigungsbeträge und deren Inanspruchnahme enthält die Vermögensrechnung unter Nr. 3.3 (vgl. **Tabelle 7).**

Tabelle 7

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme

	Ermächtigungsbetrag 2000	Inanspruchnahme 2000	Abweichung	Inanspruchnahme 1999
	Mrd. DM			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	12,7	12,7	–	10,2
Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 2000 zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	49,5 (davon 10,3 gesperrt)	33,8	– 15,7[1]	40,9
Kreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	62,2			
Ermächtigungsrahmen für die Nettokreditaufnahme (ohne den gesperrten Betrag)	**51,9**	**46,5**	– **5,4** (– 3,0 ggü. veranschl. Soll)	51,1
Weitere Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 1999				
a) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)	245,9	244,9	– 0,4	244,9
b) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5)[2]		1,4		– 5,0
c) Bundesbankmehrgewinn (§ 4 S. 2)[3]		(– 0,6)		– 9,2 [4]
d) zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	19,2	–	– 19,2	–
Gesamtermächtigung (Kreditermächtigungsrahmen und weitere Kreditermächtigungen)	327,2			
Gesamtinanspruchnahme, zugleich **Bruttokreditaufnahme** in haushaltsmäßiger Abgrenzung[5]		292,8		281,8
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (a, b)		– 246,3		– 230,7
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	49,5	46,5	– 3,0	51,1
nachrichtlich: **Summe der Ausgaben für Investitionen**	57,5	55,0	– 2,5	56,0

[1] Dieser Betrag ist gleichzeitig die in das Jahr 2001 fortgeltende Restkreditermächtigung.

[2] Bis 10 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, Bundesobligationen und Bundesschatzanweisungen.

[3] Die über 7 Mrd. DM liegenden Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn vermindern gemäß § 4 Satz 2 Haushaltsgesetz 2000 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2000.

[4] Der Bundesbankmehrgewinn wurde 1999 als negative Ausgabe dargestellt.

[5] Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2000 in das Jahr 1999 von 353 Mio. DM sowie aus dem Jahre 2000 in das Jahr 2001 von 2 907 Mio. DM.

Das Haushaltsgesetz 2000 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 49,5 Mrd. DM. Hinzu kommt eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 12,7 Mrd. DM. Damit ergab sich ein Gesamtkreditermächtigungsrahmen in Höhe von 62,2 Mrd. DM. Nach ständiger Haushaltspraxis wird zuerst die weitergeltende Kreditermächtigung des Vorjahres verbraucht und damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung geschont. § 2 Abs. 9 des Haushaltsgesetzes 2000 schreibt vor, dass die neue Kreditermächtigung in Höhe des Betrags gesperrt ist, in dem die Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % der festgestellten Gesamtausgaben von 478,8 Mrd. DM übersteigen.

Somit stand für den Haushaltsvollzug 2000 über die bewilligte Nettokreditaufnahme von 49,5 Mrd. DM hinaus aus der Restkreditermächtigung ein Betrag von rd. 2,4 Mrd. DM (0,5 % von 478,8 Mrd. DM) – also insgesamt **51,9 Mrd. DM** – zur Haushaltsfinanzierung ohne Einschaltung des Parlaments zur Verfügung. Der darüber hinaus bis zur Kreditermächtigungsobergrenze von 62,2 Mrd. DM bestehende Saldo von 10,3 Mrd. DM war demnach gesperrt. Eine – vollständige oder teilweise – Inanspruchnahme dieses Betrags für Zwecke der Kreditaufnahme hätte der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedurft. Zum Haushaltsausgleich 2000 wurde eine Nettokreditaufnahme von nur 46,5 Mrd. DM benötigt, so dass die Anrufung des Haushaltsausschusses nicht erforderlich war. Infolge der gegenüber dem Haushaltssoll von 49,5 Mrd. DM um 3 Mrd. DM geringeren Nettokreditaufnahme hat sich der Betrag der für das Jahr 2001 zur Verfügung stehenden Restkreditermächtigung um diesen Betrag auf rd. 15,7 Mrd. DM weiter erhöht (vgl. **Abbildung 7).**

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2000 Nr. 1.4.1 (Drucksache 14/4226) die Auffassung vertreten, dass diese Sperrung der Kreditermächtigungen ein Schritt in die richtige Richtung darstellt. Wortlaut und Regelungszweck von § 18 Abs. 3 BHO würde aber erst dann vollständig entsprochen, wenn eine bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr nur in Anspruch genommen würde, wenn die für das laufende Haushaltsjahr veranschlagte Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme verbraucht ist. Hierdurch würde die Fortgeltung nicht ausgenutzter Kreditermächtigungen des Vorjahres auch tatsächlich auf die gesetzlich vorgesehene Jahresfrist beschränkt und der Aufbau von Restkreditermächtigungen über mehrere Jahre hinweg verhindert. Dies würde nicht zuletzt das parlamentarische Budgetrecht stärken. Außerdem würde die o. a. komplizierte haushaltsgesetzliche Regelung überflüssig, die vor allem den Erhalt der nicht verbrauchten Restkreditermächtigungen auch der Vorjahre sichern soll.

Das Bundesministerium führt hierzu aus, es sehe keine Notwendigkeit, die 1999 mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der notwendigen Flexibilität in der Haushaltsführung bei gleichzeitiger Absicherung des parlamentarischen Budgetrechts eingeführte Regelung zu ändern. Bei einer veranschlagten Nettokreditaufnahme von 43,7 Mrd. DM stünden im Haushaltsjahr 2001 zusätzlich rd. 2,4 Mrd. DM (0,5 % von 477 Mrd. DM) anteiliger Restkreditermächtigung ohne Einwilligung des Haushaltsausschusses zur Verfügung. Bei einer Verfahrensweise entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wären dagegen 3 Mrd. DM frei verfügbar.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der über Jahre fortschreitende Aufbau von Restkreditermächtigungen von der geltenden Rechtslage nicht abgedeckt ist. Die haushaltswirtschaftliche Flexibilität wird auch ohne die vom Bundesministerium praktizierte Vorgehensweise durch das bestehende Instrumentarium von Kreditermächtigungen ausreichend gewahrt. Notfalls müssten die gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag, Bundesrat) rechtzeitig zur Bewilligung zusätzlicher Kreditermächtigungen im Rahmen des Verfahrens eines Nachtragshaushalts eingebunden werden.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für Tilgungen wurde in Höhe von 245,5 Mrd. DM in Anspruch genommen. Von der Möglichkeit, ab Oktober des Haushaltsjahres Kredite unter Anrechnung auf die Kreditermächtigung des Folgejahres aufzunehmen, wurde nicht Gebrauch gemacht (vgl. **Abbildung 7).**

Im Haushaltsjahr 2000 war die Nettokreditaufnahme um 8,579 Mrd. DM niedriger als die Summe der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben. Die Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz wurde insoweit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

1.5.2

Dem Kreditrahmen zur Tilgung von fällig werdenden Krediten wachsen die vom Bund übernommenen Kredite für die Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ und „ERP-Sondervermögen“ zu. In § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2000 ist die Möglichkeit eingeräumt worden, dass der Bund im Haushaltsjahr fällig werdende Kredite dieser beiden Sondervermögen bis zu dem in der Vorschrift ausgewiesenen Höchstbetrag zum Zwecke einer gemeinsamen Kreditaufnahme als eigene Schulden in Form eines Schuldbeitritts übernimmt. Die Sondervermögen tragen die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Schulden. Mit der geschaffenen Möglichkeit gemeinsamer Wertpapierbegebungen sollen bei entsprechender Marktsituation Zinsersparnisse insbesondere für die Sondervermögen realisiert werden. Insgesamt wurden im Jahre 2000 Schulden der beiden o. a. Sondervermögen in Höhe von rd. 16,9 Mrd. DM vom Bund mit übernommen (vgl. hierzu auch Nr. 1.8).

1.6 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Bundes (einschließlich der in den Bundeshaushalt übernommenen Sondervermögen, vgl. Nr. 1.8) am Ende des Haushaltsjahres 2000 betrug ausweislich der Jahresrechnung rd. 1 399,6 Mrd. DM (vgl. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Hinzu kommen Kassenverstärkungskredite in Höhe von 375 Mio. DM.

Abbildung 7



Restliche Kreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme

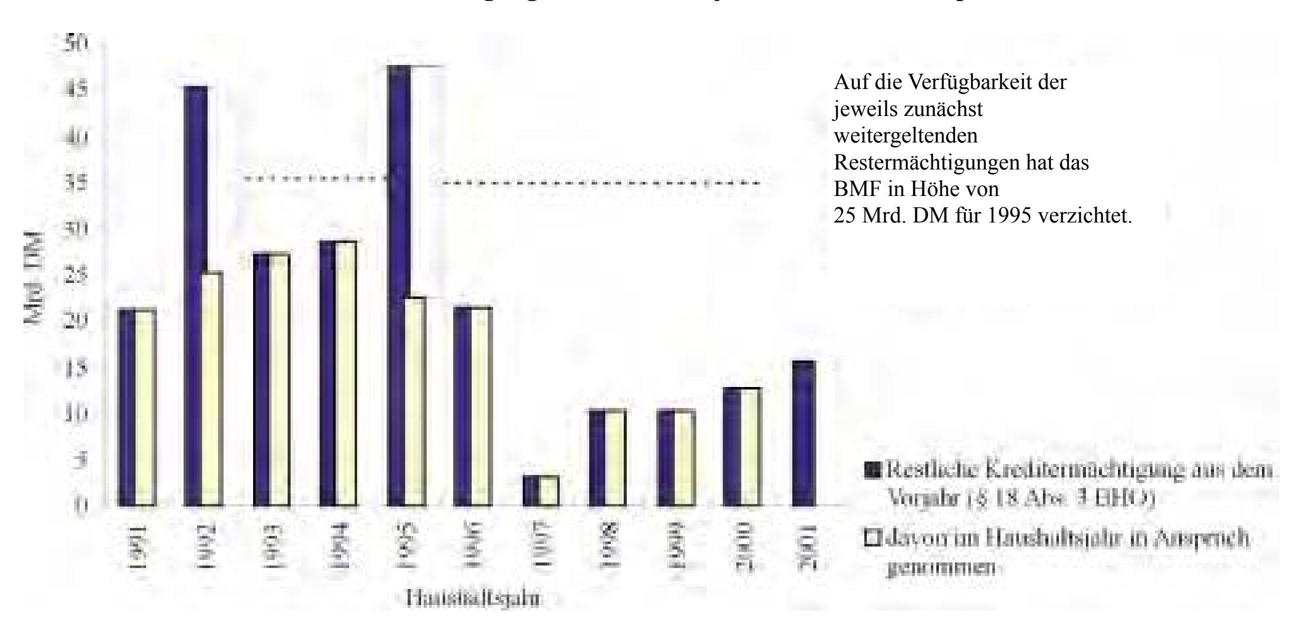
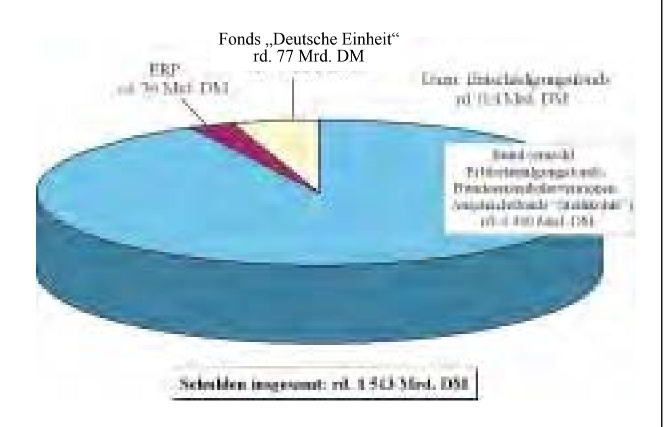


Abbildung 8

Schulden des Bundes und seiner Sondervermögen Ende 2000



Die Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen betrugen Ende des Jahres 2000 rd. 113 Mrd. DM. Die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes belaufen sich somit auf insgesamt rd. 1 513 Mrd. DM (vgl. **Abbildung 8).**

1.7 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 2000 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1999 von 7,634 Mrd. DM in voller Höhe an den Bund abgeführt. Davon wurden im Bundeshaushalt wie in den Vorjahren 7,0 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung vereinnahmt. Der Mehrbetrag in Höhe von 634 Mio. DM wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften[6] dem Erblastentilgungsfonds zur Zahlung seiner Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugeführt.

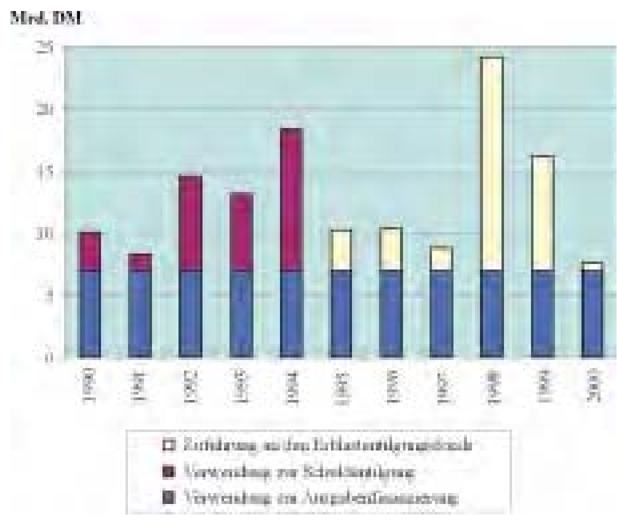
Die Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank für das Haushaltsjahr 2000 aus dem Geschäftsjahr 1999 war die Geringste in den letzten zehn Jahren **(Abbildung 9).**

---

[6] § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2000, § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

Abbildung 9

Verwendung der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank



1.8 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 2000 wurden 17 Sondervermögen vom Bund unmittelbar oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet (vgl. Nr. 4.2.1 der Haushaltsrechnung und Nr. 2.2.1.1 der Vermögensrechnung).

Aufgrund des Gesetzes zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld vom 21. Juni 1999 (BGBl. I S. 1384) gingen rückwirkend zum 1. Januar 1999 im Wege der Schuldmitübernahme die Verbindlichkeiten der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und Bundeseisenbahnvermögen auf den Bund über. Durch die Einbeziehung wurde die schon vorher bestehende vollständige Einstandspflicht des Bundes für die Abdeckung des Schuldendienstes dieser Sondervermögen auch formal nachvollzogen.

1.8.1 ERP-Sondervermögen

Die Fondsmittel des **ERP-Sondervermögens** dienen seit Abschluss der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, durch Vergabe zinsgünstiger und langlaufender Investitionskredite. Mit der deutschen Vereinigung wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens erheblich erweitert.

Der Vermögensbestand zum Jahresende erhöhte sich von rd. 23,9 Mrd. DM im Jahre 1999 auf rd. 24,2 Mrd. DM im Jahre 2000. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf rd. 35,8 Mrd. DM; im Vorjahr betrugen sie rd. 31,2 Mrd. DM (vgl. Nr. 2.2.1.2 der Vermögensrechnung).

1.8.2 Fonds „Deutsche Einheit“

Aus dem Sondervermögen **Fonds „Deutsche Einheit“** wurden in den Jahren 1990 bis 1994 zum Ausgleich der Länderhaushalte im Beitrittsgebiet insgesamt 160,705 Mrd. DM geleistet. Der Fonds hatte hierzu Kredite in Höhe von 95 Mrd. DM aufgenommen. Die Leistungen an die neuen Bundesländer liefen im Jahre 1994 aus. Vom Jahre 1995 an ist nur noch der bestehende Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt bis zur Tilgung zu erfüllen.

Bei der Prüfung der Gesamtrechnung des Sondervermögens stellte der Bundesrechnungshof folgendes fest:

- In der Jahresrechnung 2000 sind die Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum 31. Dezember 2000 mit einem Betrag von rd. 77,3 Mrd. DM ausgewiesen (Nr. 2.2.1.8 der Vermögensrechnung); dagegen hat die Bundesschuldenverwaltung als rechnungslegende Stelle den Endbestand in der Rechnungsnachweisung zur Vermögensrechnung 2000 mit rd. 78,2 Mrd. DM angegeben. Auch bei den jeweiligen Anfangsbeständen ergeben sich Abweichungen: Das Bundesministerium hat den Bestand zu Beginn des Haushaltsjahres 2000 mit rd. 78,4 Mrd. DM ausgewiesen, die Bundesschuldenverwaltung dagegen mit rd. 79,8 Mrd. DM. Ähnliche Abweichungen hatte der Bundesrechnungshof bereits bei der Prüfung der Jahresrechnungen 1999 festgestellt.
- Das Bundesministerium hat den Fonds im Haushaltsjahr 2000 mit einem Fehlbetrag in Höhe von rd. 820 Mio. DM abgeschlossen und diesen Betrag durch einen Kassenverstärkungskredit abgedeckt. Es begründete diese Maßnahme in der Haushaltsrechnung 2000 (Nr. 4.2.1.7) damit, dass die Kreditermächtigung zur Aufnahme von Haushaltskrediten ausgeschöpft gewesen sei. Dies sei darauf zurückzuführen, dass entsprechende Kreditermächtigungen für den Fonds in früheren Haushaltsjahren nicht in Anspruch genommen wurden und somit verfallen seien. Ein finanzieller Schaden für den Fonds sei dadurch aber nicht entstanden.

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes ist erneut zu beanstanden, dass das Bundesministerium und die Bundesschuldenverwaltung auch für das Jahr 2000 keine einheitlichen Vermögensbestände des Fonds ausgewiesen haben. Der Bundesrechnungshof wird der Frage nachgehen, ob die festgestellten Abweichungen darauf beruhen, dass das Bundesministerium das Defizit im Jahresabschluss 2000 mit Hilfe eines Kassenverstärkungskredits abgedeckt und das Buchungsverfahren nicht hinreichend mit der Bundesschuldenverwaltung abgestimmt hat. Im Übrigen wird das Bundesministerium bereits unter dem Gesichtspunkt der Ordnungsmäßigkeit dafür zu sorgen haben, dass eine ausreichende Kreditermächtigung für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Fonds in künftigen Haushaltsjahren besteht. Das Bundesministerium hat zugesagt, die Differenzen in den Rechenwerken zu beseitigen; es plant, die Bundeszuschüsse im Jahre 2001 zur Tilgung der Kassenverstärkungskredite zu nutzen.

1.8.3 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen „Erblastentilgungsfonds“ ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds ab 1. Januar 1995 errichtet worden. In dem Fonds werden die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen, nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz die Altverbindlichkeiten von Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet sowie die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet zusammengefasst. Der Gesamtbetrag der bis Ende 2000 übernommenen Verbindlichkeiten (ohne Berücksichtigung von Tilgungen) beträgt 354,1 Mrd. DM. Mit dem Schuldeneingliederungsgesetz vom 23. Juni 1999 übernahm der Bund als Mitschuldner ab 1. Januar 1999 die tatsächlichen (nach Tilgung) Verbindlichkeiten und weist sie seitdem als Bundesschuld aus; der hierauf entfallende Schuldendienst wird unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Nach § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, soweit sie 7 Mrd. DM übersteigen, dem Fonds zugeführt; im

Jahre 2000 waren dies lediglich 0,6 Mrd. DM (vgl. auch **Abbildung 9).** Zuzüglich der Zuführungen von Anteilen der neuen Länder auf die übernommenen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen in Höhe von 0,3 Mrd. DM brachte der Erblastentilgungsfonds daraus einen eigenen Tilgungsbeitrag von 0,9 Mrd. DM auf. Der Bund tilgte für den Fonds rd. 21,5 Mrd. DM. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich der Stand der tatsächlichen Verbindlichkeiten um 20,6 Mrd. DM auf 247,7 Mrd. DM zum Jahresende 2000 (vgl. Nr. 2.2.1.9 der Vermögensrechnung).

1.8.4 Entschädigungsfonds

Das Sondervermögen **„Entschädigungsfonds“** ist aufgrund des Einigungsvertrages zum 1. August 1991 errichtet worden. Der Entschädigungsfonds hat die Rechte und Verpflichtungen übernommen, die sich für den Bund aus dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz), aus der Durchführung des Entschädigungsgesetzes, des NS-Verfolgtenentschädigungsgesetzes, des Vertriebenenzuwendungsgesetzes sowie des Artikels 11 des Entschädigungs- und Ausgleichsgesetzes (Kraftloserklärung von Reichsmarkwertpapieren) ergeben. Das Vermögensgesetz regelt die Art und Weise der Rückgabe von Vermögenswerten, die in der DDR enteignet wurden; das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz ist die Grundlage für zu gewährende Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen. Diese Leistungsansprüche sollen in der Regel durch Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt werden, die ab dem Jahre 2004 in fünf gleichen Jahresraten getilgt werden. Zur Erfüllung seiner Verpflichtungen soll der Entschädigungsfonds ab dem Jahre 2004 Bundeszuschüsse in Höhe von rd. 11 Mrd. DM – verteilt auf fünf Jahre – erhalten.

Das Sondervermögen hatte zum Jahresende 1999 Rücklagen in Höhe von 28,1 Mio. DM gebildet. Am Ende des Jahres 2000 betrugen sie 126,5 Mio. DM (vgl. Nr. 2.2.1.10 der Vermögensrechnung).

1.8.5 Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft

Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft nach § 12 Schwerbehindertengesetz ist ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung. Er wird vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung verwaltet. Das Fondsvermögen ist bei der Deutschen Ausgleichsbank angelegt.

Der Vermögensbestand zum Ende des Jahres 1999 in Höhe von rd. 1,166 Mrd. DM verringerte sich zum 31. Dezember 2000 auf 1,087 Mrd. DM (vgl. Nr. 2.2.1.7 der Vermögensrechnung).

1.8.6 SED/PDS-Rentenfonds

Das Sondervermögen SED/PDS-Rentenfonds wurde aufgrund des Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG) in der Fassung des Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetzes vom 24. Juni 1993 gebildet. Danach hat die PDS als Versorgungsträger die jeweils zustehende Zusatzversorgungsleistung bis zum Beginn der laufenden Zahlung der neu berechneten Rente aus dem Rentenfonds gezahlt.

Mit der Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus der Zusatzversorgung der PDS in die Rentenversicherung ist eine weitere Führung des Guthabens nicht mehr erforderlich. Nach dem jetzt vorliegenden Entwurf des 2. AAÜG-Änderungsgesetzes (Drucksache 14/5640) soll das im Sondervermögen verbliebene Guthaben in Höhe von rd. 221 Mio. DM dem Bundeshaushalt zugeführt werden. Die bisher aus dem Fonds getragenen Kosten für Leistungen und Verwaltung werden künftig unmittelbar aus dem Bundeshaushalt getragen.

1.8.7

Über das **Bundeseisenbahnvermögen** wird unter Nr. 59 und über den **Ausgleichsfonds** (Lastenausgleich) unter Nr. 5 berichtet.

Zu den **übrigen Sondervermögen** Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes liegen dem Bundesrechnungshof keine besonderen Prüfungserkenntnisse vor. Gleiches gilt für die Sondervermögen, die von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden. Dabei handelt es sich um das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, das Westvermögen, den Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz und die Versorgungsrücklage des Bundes.

1.9 Bundesbetriebe

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung jeweils unter Nr. 4.3 eine Übersicht über den Jahresabschluss bei den Bundesbetrieben beigefügt (§ 85 Nr. 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnisse sind aus **Tabelle 8** ersichtlich.

Tabelle 8

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Betriebskapital	Gewinn / Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostel und die Gemeinden Fallingbostel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31.12.2000: rd. 3,7 Mio. DM	31.12.2000: Gewinn 60 000 DM (Abschlag)
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	30.06.2000: rd. 9,0 Mio. DM	zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30. Juni 2000: Bilanzgewinn 171 231 DM
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 01)		31.12.1999: Bilanzverlust: 869 146 DM 31.12.2000: lag für die Haushaltsrechnung noch nicht vor
Behördeneigene Kantinen (insgesamt sechs)	Verpflegung der Bediensteten		31.12.2000: Überschüsse: vier Kantinen (insgesamt 4 764 DM), Verluste: zwei Kantinen (5 661 DM)

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.0

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes verläuft sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ungünstiger als im Vorjahr.

Die Ausgaben im Bundeshaushalt werden wesentlich durch die Sozialausgaben und die Zinsausgaben bestimmt. Im Bereich der Sozialausgaben entfällt wiederum ein erheblicher Teil auf die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung. Sie steigen insbesondere seit dem Jahre 1995 stark an. Mittlerweile trägt der Bundeshaushalt fast ein Drittel der Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Vor zehn Jahren lag dieser Anteil noch bei rd. einem Fünftel.

Die Zinszahlungen aus dem Bundeshaushalt haben sich durch den Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Schuldentilgung stabilisiert; sie werden aber mittelfristig weiter ansteigen.

Ein hoher Anteil der Steuereinnahmen wird auch weiterhin für die Sozialausgaben und Zinsen benötigt und steht daher nicht für zukunftsrelevante Ausgaben wie Investitionen zur Verfügung. Die Steuereinnahmen werden infolge der konjunkturellen Abschwächung in geringerem Umfang steigen, als im alten Finanzplan bis 2004 vorgesehen war. Die Steuereinnahmen des Bundes werden durch die Bundesergänzungszuweisungen unmittelbar gemindert, die nach den Beschlüssen zum so genannten Solidarpakt II den Bundeshaushalt in beträchtlicher Höhe noch über den Finanzplanungszeitraum hinaus belasten werden. Von den sonstigen Einnahmen sollen die Privatisierungserlöse grundsätzlich nur noch zur Defizitabdeckung beim Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation und zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

Die Rückführung des Finanzierungsdefizits und der Nettokreditaufnahme wird nach der Finanzplanung fortgesetzt. Infolge der zurückgehenden Nettoneuverschuldung wird die Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen in geringerem Umfang steigen. Sie wird trotzdem am Ende des Finanzplanungszeitraums fast 1,6 Billionen DM erreichen. Der Bund ist damit nach wie vor in einer schwierigeren Haushaltslage als die Mehrzahl der Länder und Gemeinden.

Der Bund hat im Jahre 1999 im Rahmen des so genannten Zukunftsprogramms 2000 eine Reihe von gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

umgesetzt, die die Grundlage für die Verringerung der Nettoneuverschuldung im Finanzplanungszeitraum bilden. Ungeachtet dieser positiven Entwicklung ist der Bundeshaushalt auf mittelfristige Sicht erheblichen Belastungen und Risiken ausgesetzt, für die im Finanzplan 2001 bis 2005 keine angemessene Vorsorge getroffen worden ist. Hierzu zählen die in den abgelaufenen Haushaltsjahren eingegangenen Verpflichtungen, die Versorgungslasten sowie das Entschädigungsrisiko bei den Gewährleistungen sowie eine mögliche weitere Abschwächung des Wirtschaftswachstums. Bei abgeschwächtem Wachstum würde der Bundeshaushalt durch geringere Steuereinnahmen und höhere Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme zusätzlich belastet.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands als Mitglied der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erscheinen weitere Sparanstrengungen notwendig, um die mit dem Zukunftsprogramm 2000 eingeleitete Trendumkehr hin zu einer Verbesserung der Haushaltsstruktur mit einer nachhaltigen Rückführung des Finanzierungsdefizits abzusichern und zu verstetigen. Zudem sollte die vom Bundesrechnungshof empfohlene engere Auslegung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs einschließlich der dazu unterbreiteten Vorschläge einer ernsthaften Prüfung unterzogen werden.

2.1 Entwicklung der Gesamtausgaben, -einnahmen und des Finanzierungsdefizits

Die Haushaltslage des Bundes ist durch die nachfolgenden Eckdaten zum Haushalt 2001, Haushaltsentwurf 2002 und Finanzplan bis 2005 gekennzeichnet. Die Haushalts- und Finanzplaneckdaten beruhen auf den Entscheidungen des Bundeskabinetts vom 13. Juni 2001.[1)]

Der Bundeshaushaltsplan 2001 weist bei den Ausgaben einen leichten Rückgang gegenüber dem Ist-Ergebnis des Jahres 2000 aus. Die Gesamtausgaben sind mit 477,0 Mrd. DM veranschlagt und liegen damit um rd. 1 Mrd. DM (0,2 %) unter den Ausgaben des Vorjahres (478,0 Mrd. DM). Nach dem Haushaltsentwurf steigen die Ausgaben im Jahre 2002 um rd. 1,6 % auf 484,7 Mrd. DM. Im Finanzplanungszeitraum liegt die vorgesehene Steigerung der Ausgaben bei durchschnittlich jährlich rd. 0,8 % auf 497,6 Mrd. DM (2005) (vgl. **Abbildung 1).**

Die im Haushalt 2001 veranschlagten Einnahmen[2)] betragen 433,2 Mrd. DM und sind damit um rd. 1,9 Mrd. DM (0,4 %) höher als im Jahre 2000 (431,3 Mrd. DM). Sie steigen im Haushaltsentwurf 2002 auf 443,4 Mrd. DM (2,4 %). Im Finanzplanungszeitraum wird mit einem jährlichen Anstieg von rd. 3,2 % auf 487,1 Mrd. DM bis zum Jahre 2005 gerechnet (vgl. **Abbildung 1).**

Daraus ergibt sich für den Bundeshaushalt 2001 ein Finanzierungsdefizit von 43,9 Mrd. DM (2000: 46,7 Mrd. DM), das durch eine Nettokreditaufnahme von 43,7 Mrd. DM (2000: 46,5 Mrd. DM) und durch Münzeinnahmen von 0,2 Mrd. DM gedeckt wird. Im Haushaltsentwurf 2002 wird das Finanzierungsdefizit nur marginal (um 0,4 Mrd. DM) auf 43,5 Mrd. DM zurückgehen. Nach dem Finanzplan soll das Finanzierungsdefizit auf 10,5 Mrd. DM im Jahre 2005 fallen (vgl. **Abbildung 2).**

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Ausgaben des Bundeshaushalts werden nach wie vor von zwei großen Ausgabenblöcken bestimmt, den Ausgaben für die soziale Sicherung und den Zinsausgaben. Der Anteil der Sozialausgaben an den veranschlagten Gesamtausgaben beträgt im Haushalt 2001 rd. 41,0 %, der entsprechende Anteil der Zinsausgaben 16,4 % (vgl. **Tabelle 1).** Die im Haushalt 2001 veranschlagten Sozialausgaben liegen mit 195,5 Mrd. DM um rd. 1,6 Mrd. DM oder 0,8 % unter den entsprechenden Ausgaben des Vorjahres. Dieser leichte Rückgang ist ausschließlich darauf zurückzuführen, dass der „Sozialetat" des Haushalts 2000 einmalige Sonderbelastungen von 5,7 Mrd. DM enthielt (Zuschuss an die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft" in Höhe von 4,6 Mrd. DM sowie Heizkostenzuschuss in Höhe von 1,1 Mrd. DM).

Die Zinsausgaben bewegen sich in der Größenordnung von 80 Mrd. DM; ihr Anteil ist gegenüber dem Höchststand im Jahre 1998 (17,3 %) leicht rückläufig (2001: 16,4 %). Der Anteil der Personalausgaben (einschließlich Versorgungsausgaben) liegt seit einigen Jahren bei rd. 11 % mit geringen Abweichungen nach oben oder unten. Der Anteil der veranschlagten investiven Ausgaben hat sich nach stetigem Rückgang in den letzten Jahren erstmals im Haushalt 2001 wieder leicht auf 12,2 % erhöht.

Ein Vergleich der Haushalte 1992 und 2000 auf der Grundlage der Ist-Zahlen zeigt, dass sich die Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt in den letzten zehn Jahren erheblich verändert hat. Vor allem der auf die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung entfallende Anteil an den Gesamtausgaben hat sich von rd. 14,0 % auf 26,6 % fast verdoppelt (vgl. **Abbildung 3).** Der Anteil der Ausgaben für den Arbeitsmarkt ist in etwa gleich geblieben (6,3 %); allerdings haben sich die Schwerpunkte innerhalb dieses Ausgabenblocks verlagert. Spezifisch einigungsbedingte Leistungen – wie das Vorruhestandsgeld und das Altersübergangsgeld für ausscheidende Arbeitnehmer in den neuen Ländern – sind Mitte der 90er-Jahre ausgelaufen. Im Haushalt 2000 sind die Arbeitsmarktleistungen aus dem Bundeshaushalt (30,3 Mrd. DM) im Wesentlichen durch die Arbeitslosenhilfe (25,7 Mrd. DM) bestimmt.

Der Anteil der übrigen Sozialausgaben ist zurückgegangen, da der ganz überwiegende Teil des Kindergeldes von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite des Haushalts verlagert wurde. Der Bundeshaushalt ist hierdurch per saldo also nicht entlastet worden, sondern hat im Gegenteil höhere Belastungen zu tragen. So lag das zulasten der

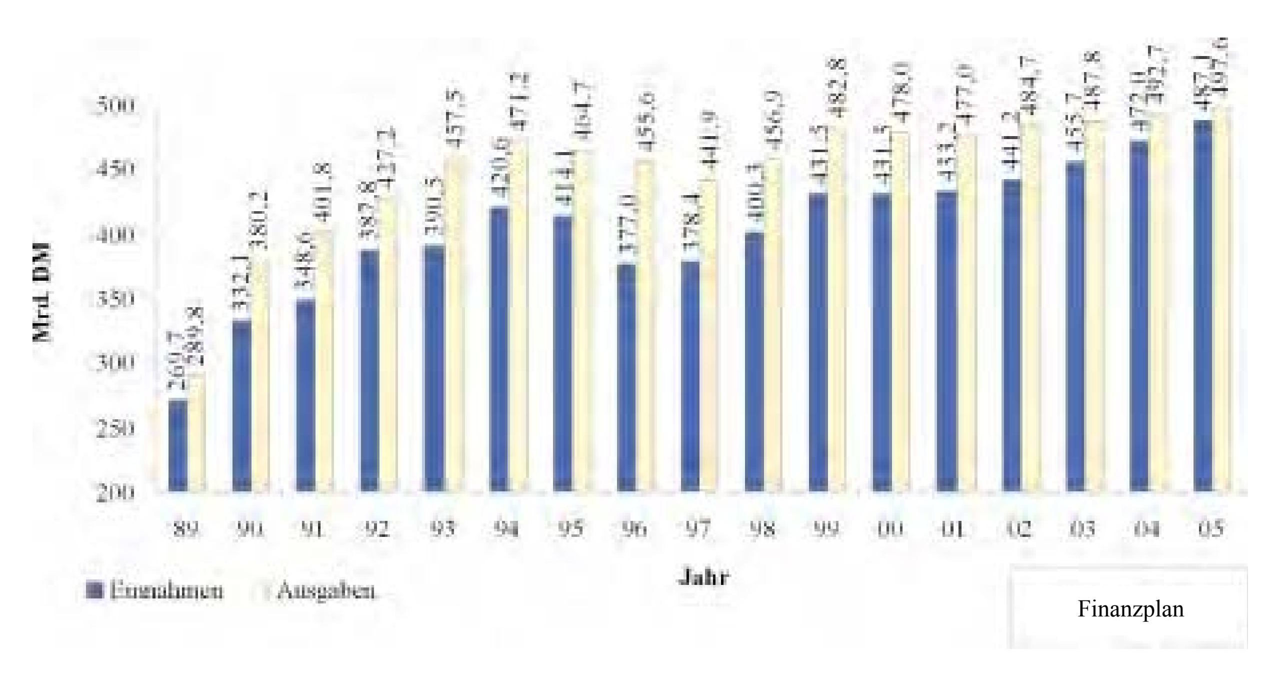
---

1) Alle nachfolgenden Daten werden in DM ausgewiesen, um einen Vergleich mit den Haushalten bis 2001 zu ermöglichen.

2) Ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und ohne Münzeinnahmen.

Abbildung 1

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben[1)]



[1)] Datenbasis für diese sowie die nachfolgenden Schaubilder und Übersichten: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2000; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2001, Haushaltsentwurf 2002 und Finanzplan bis zum Jahre 2005.

Abbildung 2

Entwicklung des Finanzierungssaldos

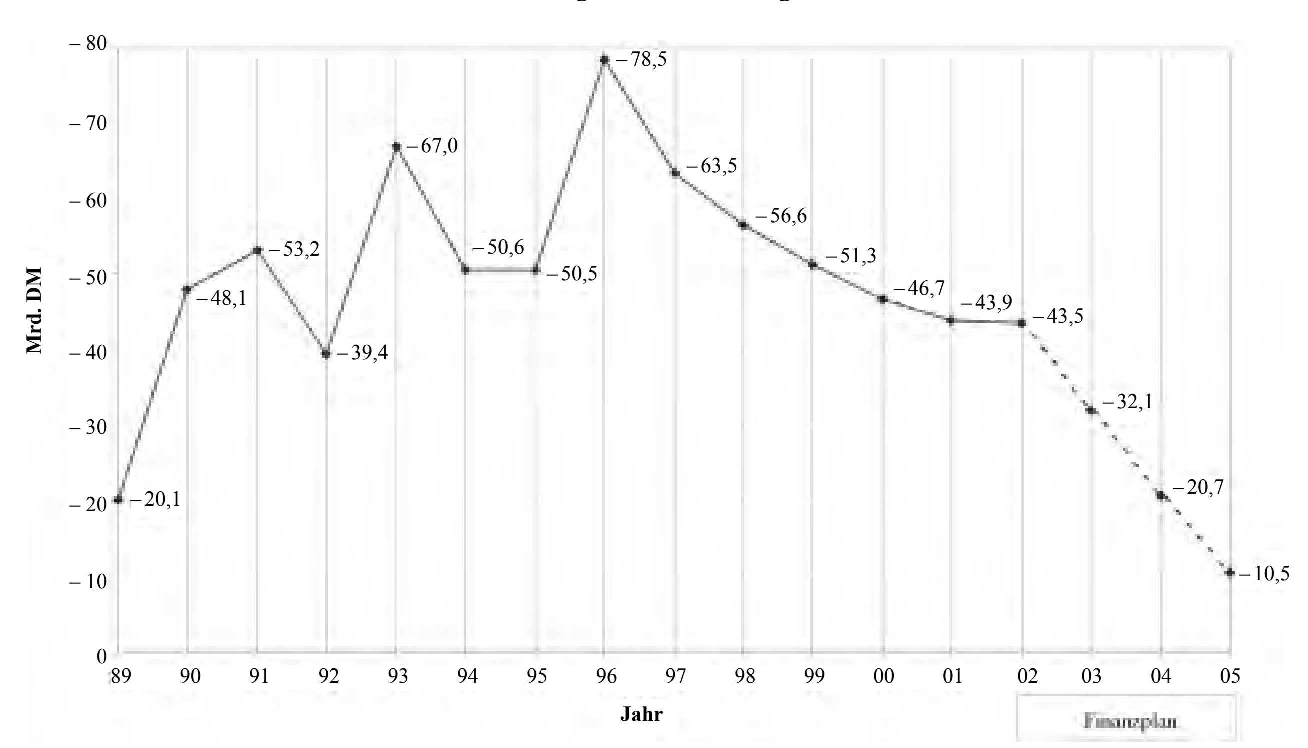


Tabelle 1

Entwicklung wesentlicher Ausgabenblöcke

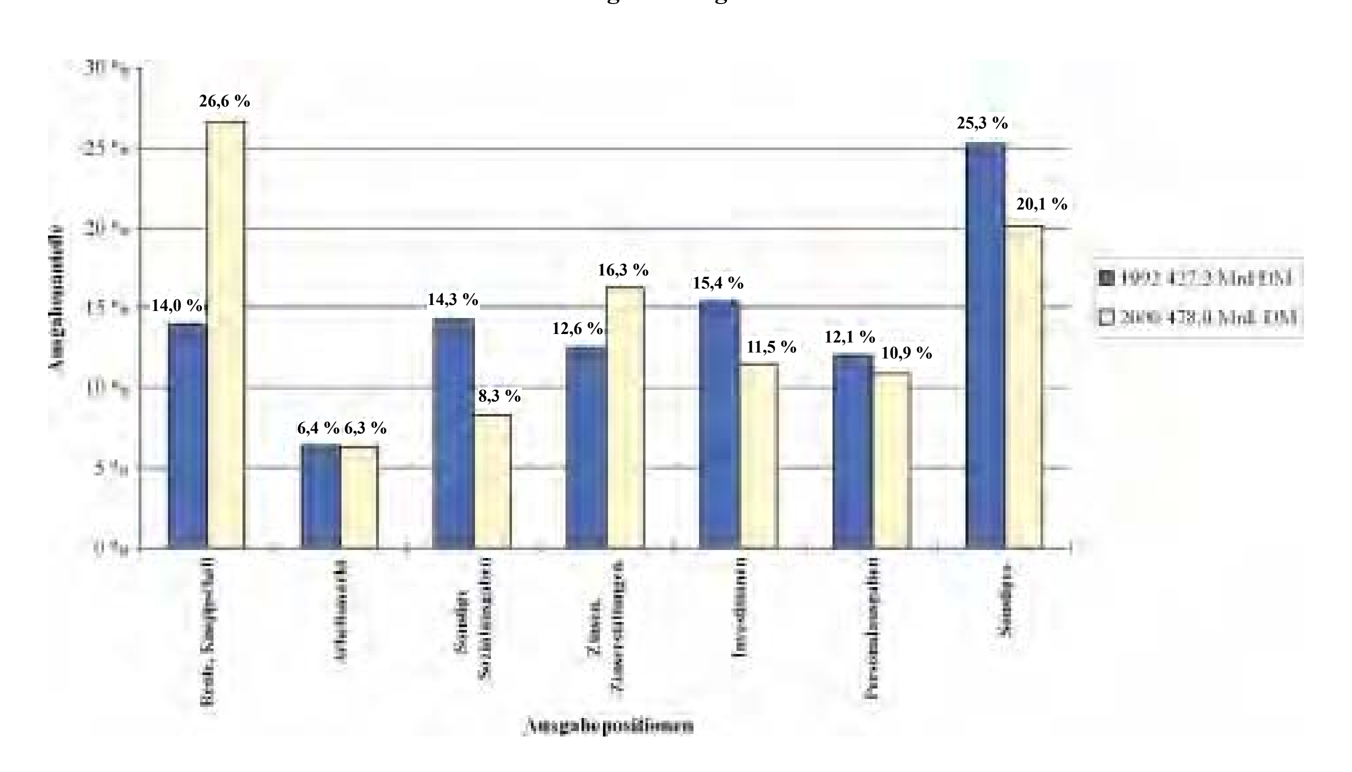
Jahr	**1989**	**1992**	**1994**	**1996**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Ausgaben	**Mrd. DM**							
Sozialausgaben[1]	**97,6**	**148,3**	**171,7**	**167,4**	**179,7**	**196,2**	**197,1**	**195,5**
davon:								
– Rente, Knappschaft	41,7	59,9	73,5	80,5	100,3	118,3	127,1	135,5
– Arbeitsmarkt	11,2	27,4	37,9	47,1	42,5	42,0	30,3	25,3
davon:	*(10,3)*	*(18,0)*	*(27,6)*	*(38,0)*	*(38,1)*	*(37,8)*	*(27,4)*	*(23,8)*
~ BA-Zuschuss	2,1	8,9	10,2	13,8	7,7	7,3	1,7	1,2
~ Arbeitslosenhilfe	8,2	9,1	17,4	24,2	30,4	30,5	25,7	22,6
Zinsen/Zinserstattungen	**32,6**	**53,7**	**65,3**	**78,4**	**79,1**	**81,6**	**78,0**	**78,4**
Personalausgaben	**41,3**	**51,5**	**52,7**	**52,9**	**52,1**	**52,7**	**51,9**	**52,8**
Investitionsausgaben	**36,2**	**65,8**	**61,1**	**61,0**	**57,1**	**56,0**	**55,0**	**58,0**
Restliche Ausgaben[2]	**82,1**	**107,9**	**120,4**	**95,9**	**88,9**	**96,3**	**96,0**	**92,3**
Gesamtbetrag	**289,8**	**427,2**	**471,2**	**455,6**	**456,9**	**482,8**	**478,0**	**477,0**
Ausgabenanteile	**%**							
Anteil Sozialausgaben	*33,7*	*34,7*	*36,4*	*36,7*	*39,3*	*40,6*	*41,2*	*41,0*
Anteil Zinsen/Zinserst.	*11,2*	*12,6*	*13,9*	*17,2*	*17,3*	*16,9*	*16,3*	*16,4*
Anteil Personalausgaben	*14,3*	*12,1*	*11,2*	*11,6*	*11,4*	*10,9*	*10,9*	*11,1*
Anteil Investitionsausg.	*12,5*	*15,4*	*13,0*	*13,4*	*12,5*	*11,6*	*11,5*	*12,2*
Anteil Restliche Ausgaben	*28,3*	*25,3*	*25,6*	*21,0*	*19,5*	*19,9*	*20,1*	*19,4*
Summe	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

[1] In vergleichsweise geringem Umfang enthalten die Sozialausgaben auch Investitionen (jährlich 2 bis 3 Mrd. DM oder bis rd. 1,5 %).

[2] Hierzu gehören insb. sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für militärische Beschaffungen, für nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung, für Sondervermögen ohne Zinserstattungen.

Abbildung 3

Veränderung der Ausgabenstruktur



Lohnsteuer verbuchte Kindergeld im Jahre 2000 bei rd. 60,8 Mrd. DM. Auf der Grundlage der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahre 1996 entfallen hiervon auf den Bundeshaushalt im Ergebnis rd. 74 %, also rd. 45 Mrd. DM. Demgegenüber lagen die Kindergeldausgaben des Bundes bis zur Umstellung bei rd. 21 Mrd. DM/Jahr (zuzüglich jährlicher Steuermindereinnahmen des Bundes von rd. 8 Mrd. DM aufgrund des Kinderfreibetrags).

Auch die Zinsausgaben decken mit 16,3 % im Haushalt 2000 gegenüber 12,6 % im Haushalt 1992 einen höheren Anteil am Haushaltsvolumen ab. Demgegenüber liegt der Anteil der Investitionsausgaben (11,5 %) um fast 4 Prozentpunkte unter dem Niveau des Jahres 1992 (15,4 %). Der Anteil der Personalausgaben ist ebenfalls leicht zurückgegangen, nicht zuletzt als Folge der seit dem Jahre 1993 umgesetzten jährlichen pauschalen Stelleneinsparungen.

Der Anteil der Ausgaben mit Zukunftswirkung, also insbesondere der Investitionsausgaben und der Ausgaben für die Forschungs- und Bildungsförderung, war bis zum Jahre 2000 rückläufig (vgl. **Tabelle 2).** Auf der Basis des Haushaltsplans 2001 steigt der auf Bildung und Forschung sowie auf die Investitionen entfallende Anteil an den Gesamtausgaben wieder deutlich an. Dies ist in erster Linie auf das so genannte **Zukunftsinvestitionsprogramm** zurückzuführen. Durch den Einsatz der Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunk-Lizenzen im Jahre 2000 (rd. 99,4 Mrd. DM) zur Schuldentilgung erzielt der Bund Zinsentlastungen von jährlich mindestens 5 Mrd. DM. Diese Haushaltsentlastungen nutzt der Bund, um im Zeitraum 2001 bis 2003 jeweils 5 Mrd. DM zur Verstärkung der Ausgaben beim BAföG (1 Mrd. DM/Jahr) sowie der Investitionen in den Bereichen Verkehr, Forschung und Bildung (4 Mrd. DM/Jahr) einzusetzen.

2.2.1 Zuschüsse zur Rentenversicherung

Der größte Ausgabenbereich im Bundeshaushalt – die Sozialausgaben – wird wesentlich durch die Ausgaben für die Bereiche Rentenversicherung und Arbeitsmarkt bestimmt. Im Bundeshaushalt 2001 entfallen hierauf – wie in den Vorjahren – über 80 % der Sozialausgaben.

Die **Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung** (einschließlich der Defizitabdeckung bei der knappschaftlichen Rentenversicherung) sind vor allem seit dem Jahre 1995 erheblich angestiegen (vgl. **Abbildung 4).** Insgesamt haben sie sich im Zeitraum von 1992 bis 2000 mehr als verdoppelt (von 59,9 Mrd. DM auf 127,1 Mrd. DM; vgl. **Tabelle 1).** Dies beruht vor allem auf einer Reihe finanzwirksamer Maßnahmen, die der Bund seit dem Jahre 1998 zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Senkung des Rentenbeitragssatzes durchgeführt hat. Neben dem allgemeinen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung und dem Zuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

- Der zusätzliche Zuschuss zur Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes seit dem Jahre 1998.
- Weitere Erhöhungsbeträge bis zum Jahre 2003 im Rahmen des zusätzlichen Zuschusses zur Stabilisierung bzw. Senkung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung (finanziert aus dem Aufkommen der weiteren Stufen der ökologischen Steuerreform).
- Der Zuschuss zur pauschalen Abdeckung von Beiträgen für Kindererziehungszeiten seit Juni 1999.
- Die Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten seit Juni 1999.
- Die Erstattung von Aufwendungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern seit dem Jahre 1991.

Die zusätzlichen Aufwendungen werden größtenteils durch die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes

Tabelle 2

Investitionsausgaben; Ausgaben für Bildung und Forschung

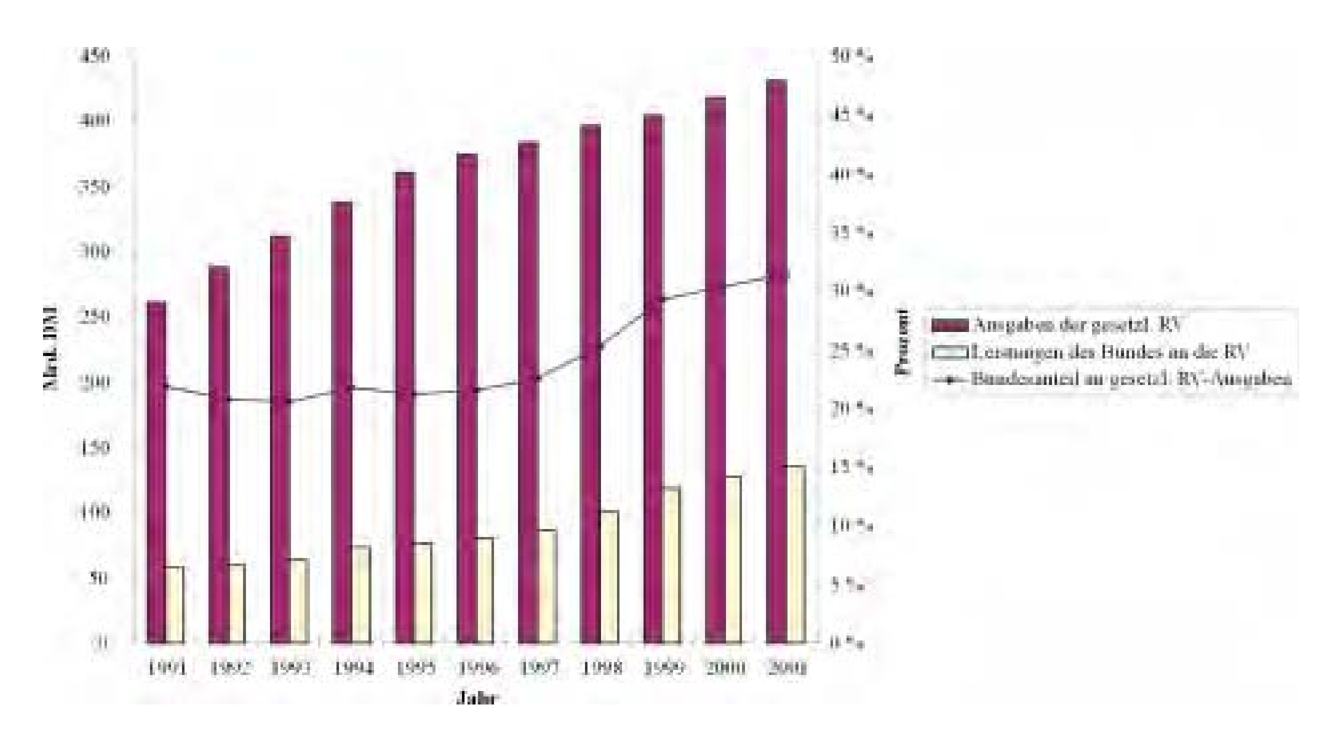
Jahr	1989	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001
	Mrd. DM							
Gesamtausgaben	289,8	427,2	471,2	455,6	456,9	482,8	478,0	477,0
Investitionen	36,2	65,8	61,1	61,0	57,1	56,0	55,0	58,0
Bildung, Wissenschaft, Forschung[1)]	13,5	20,6	19,1	19,3	18,7	19,4	19,3	20,8
Ausgabenanteil	%							
Anteil Investitionen	*12,5*	*15,4*	*13,0*	*13,4*	*12,5*	*11,6*	*11,5*	*12,2*
Anteil Bildung, Forschung	*4,7*	*4,8*	*4,1*	*4,2*	*4,1*	*4,0*	*4,0*	*4,4*

[1)] In den Ausgaben sind auch Investitionen (Größenordnung: 25 % bis 30 %) enthalten.

Abbildung 4



Rentenversicherungsausgaben und Bundesleistungen an die Rentenversicherung



von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und durch die seit 1. April 1999 erhobene so genannte Ökosteuer finanziert.

Weitere erhebliche finanzwirksame Auswirkungen sind mit den verabschiedeten Gesetzen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz) verbunden. Der Bund wird einerseits durch die Maßnahmen beim allgemeinen Bundeszuschuss und beim Bundeszuschuss zur Abdeckung der Beiträge für Kindererziehungszeiten im Finanzplanungszeitraum (bis 2005) um bis zu 1,8 Mrd. DM/Jahr entlastet. Andererseits entstehen durch die Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge allein im Finanzplanungszeitraum bis 2005 Mehrbelastungen in Form von Steuermindereinnahmen von bis zu 10,4 Mrd. DM/Jahr für Bund, Länder und Gemeinden. Hiervon entfallen rd. 45 % auf den Bundeshaushalt.

Als Folge der zusätzlichen Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung ist auch der Bundesanteil an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Gegenüber rd. 22 % im Jahre 1991 trägt der Bundeshaushalt im Jahre 2001 mit veranschlagten 135,5 Mrd. DM einen Anteil von rd. 31,5 % – also fast ein Drittel – der Rentenausgaben von rd. 430 Mrd. DM (vgl. **Abbildung 4).** Mit den eingeplanten Erhöhungsbeträgen, die aus den weiteren Stufen der ökologischen Steuerreform finanziert werden, wird der haushaltsfinanzierte Anteil an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung im Finanzplanungszeitraum weiter steigen.

2.2.2 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Aufwendungen des Bundeshaushalts **für den Arbeitsmarkt** weisen nach einem überdurchschnittlichen Zuwachs in den 90er-Jahren eine rückläufige Tendenz auf. Nachdem im Haushaltsjahr 2000 hierfür rd. 30,3 Mrd. DM (Soll 2000: 34,0 Mrd. DM) verausgabt wurden, sind im Haushalt 2001 für die Arbeitsmarktpolitik 25,3 Mrd. DM veranschlagt. Der Rückgang von 5 Mrd. DM beruht im Wesentlichen auf folgenden Gründen:

- Die Strukturanpassungsmaßnahmen und das Langzeitarbeitslosenprogramm des Bundes, für die im Bundeshaushalt 2000 noch rd. 1,4 Mrd. DM ausgegeben wurden, werden ab dem Haushaltsjahr 2001 ausschließlich von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert.
- Der Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit, der im Haushaltsjahr 2000 bei 1,7 Mrd. DM lag, ist mit 1,2 Mrd. DM veranschlagt.
- Der Ansatz für die Arbeitslosenhilfe liegt mit 22,6 Mrd. DM um rd. 3 Mrd. DM unter den Ausgaben des Vorjahres (25,7 Mrd. DM) und sogar um rd. 8 Mrd. DM unter denen des Jahres 1999 (30,5 Mrd. DM).

Begründet wurde der vor allem bei der Arbeitslosenhilfe deutlich niedrigere Ansatz im Haushalt 2001 im Wesentlichen mit der verbesserten konjunkturellen Lage sowie den Einsparmaßnahmen bei der Arbeitslosenhilfe (Wegfall der so genannten originären Arbeitslosenhilfe, Absenkung der Bemessungsgrundlage für Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung für Arbeitslosenhilfebezieher).

Ob dieser Mittelansatz tatsächlich zur Abdeckung der Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe ausreicht, bleibt allerdings angesichts der laufenden Ausgabenentwicklung abzuwarten. In den letzten Haushaltsjahren sind die Soll-Ansätze zur Arbeitslosenhilfe regelmäßig und zum Teil deutlich überschritten worden (vgl. **Tabelle 3),** wobei diese Mehrausgaben allerdings aufgrund des ausgebrachten Deckungsvermerks beim Ansatz für den Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit weitgehend aufgefangen werden konnten.

Nach den Erfahrungen der letzten Haushaltsjahre mit einer durchgehend unzureichenden Veranschlagung des Mittelbedarfs erscheint es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes angezeigt, im Zuge der Beratungen des Haushaltsentwurfs 2002 den Mittelansatz für die Arbeitslosenhilfe einer besonders kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Nachdem der Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit für das Haushaltsjahr 2001 auf 1,2 Mrd. DM zurückgeführt worden ist, ist im Haushaltsentwurf 2002 und im Finanzplan bis 2005 kein Zuschuss mehr vorgesehen. Diese Planung erscheint optimistisch, denn einerseits trägt die Bundesanstalt weiterhin hohe Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik, andererseits muss sie zusätzliche Ausgaben schultern: Allein das Gesetz zur Neuregelung der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt (Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz)[3] führt im Finanzplanungszeitraum zu jährlichen Mehrbelastungen im Haushalt der Bundesanstalt in der Größenordnung von jeweils rd. 3 Mrd. DM. Zudem werden – wie erwähnt – ab dem Jahre 2001 die Ausgaben für das Langzeitarbeitslosenprogramm des Bundes und die vollen Kosten für die Strukturanpassungsmaßnahmen, ausschließlich aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Angesichts dieser erheblichen finanziellen Lasten der Bundesanstalt müssen sich Beschäftigung und Arbeitslosigkeit günstig entwickeln, damit der Bund nicht aus seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Abdeckung entstehender Defizite bei der Bundesanstalt in Anspruch genommen wird.

[3] BGBl. I, 2000, S. 1971 ff.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass sich die veranschlagten Arbeitsmarktausgaben an den Schätzungen der Bundesregierung zu den Eckdaten für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu orientieren haben. Bei Veränderungen würden die Haushaltsansätze im Verlauf des weiteren Haushaltsaufstellungsverfahrens den neuen voraussichtlichen Entwicklungen angepasst. Zwar könne die derzeitige Konjunktureintrübung auch Auswirkungen auf den kommenden Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit haben. Für eine sicherere Einschätzung der Finanzlage 2002 blieben aber die weitere Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere die nächste Schätzung zu den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesministerium überein, dass auf der Grundlage der Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zur Entwicklung des Arbeitsmarktes im Herbst 2001 belastbarere Aussagen über den voraussichtlichen Mittelbedarf im Bundeshaushalt 2002 möglich sein werden. Er hofft, dass ungeachtet möglicherweise notwendiger Anpassungen gegenüber dem Haushaltsentwurf 2002 die bislang geplante Nettoneuverschuldung eingehalten werden kann.

2.2.3 Zinsausgaben

Als eine Folge des Anstiegs der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen (vgl. Nr. 2.6) bilden seit einigen Jahren die **Zinsen** (Zinsen auf die Bundesschuld und Zinserstattungen an Sondervermögen) den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock. Durch die Mitübernahme der Schulden der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in einer Größenordnung von rd. 390 Mrd. DM im Jahre 1999 sind die Zinszahlungen auf die Bundesschuld deutlich gestiegen, während sich die Zinserstattungen an Sondervermögen entsprechend vermindert haben (vgl. **Tabelle 4).**

Zinsentlastungen in der Größenordnung von jährlich 5 Mrd. DM ergeben sich dadurch, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen im Jahre 2000 (rd. 99,4 Mrd. DM) in vollem Umfang zur Schuldentil-

Tabelle 3

Ausgaben für Arbeitslosenhilfe (Kapitel 11 12 Titel 681 01)

Jahr	Soll	Ist	Abweichung vom Soll	
	– Mrd. DM –			%
1995	18,0	20,5	+ 2,5	+ *13,9*
1996	17,0	24,2	+ 7,2	+ *42,4*
1997	27,8	28,0	+ 0,2	+ *0,7*
1998	28,5	30,4	+ 1,9	+ *6,7*
1999	28,0	30,5	+ 2,5	+ *8,9*
2000	22,2	25,7	+ 3,5	+ *17,1*
2001	22,6			
2002	22,9			

Tabelle 4

Entwicklung der Ausgaben für Zinsen und Zinserstattungen

Jahr	Zinsen und Zinserstattungen			
	insgesamt	davon: Zinsen	davon: Zinserstattungen[1]	
	Mrd. DM			
1980	**14,0**	14,0	–	
1985	**29,2**	29,2	–	
1989	**32,1**	32,1	–	
1990	**34,2**	34,2	–	
1991	**41,5**	39,6	1,9	
1992	**53,7**	43,8	9,9	
1993	**53,2**	45,8	7,4	
1994	**65,3**	53,1	12,2	
1995	**79,7**	49,7	30,0	
1996	**78,4**	50,9	27,5	
1997	**78,7**	53,4	25,3	
1998	**79,1**	56,2	22,9	
1999	**81,6**	80,4	1,2	
2000	**78,0**	76,6	1,4	
2001	**78,4**	77,0	1,4	
2002	**79,5**	78,1	1,4	HHE
2003	**80,1**	78,9	1,2	Fpl
2004	**86,1**	83,4	2,7	Fpl
2005	**88,5**	85,8	2,7	Fpl

[1] Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an Sondervermögen (einschl. Wohnungsbau Ost in 1994 und 1995) zur Abdeckung von Zinsverpflichtungen.

gung eingesetzt wurden. Dennoch ist trotz der ehrgeizigen Ziele des Finanzplans mit einem weiterhin erheblichen Anstieg der Zinsausgaben bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums von jährlich rd. 3,6 % bis auf rd. 88,5 Mrd. DM zu rechnen.

2.3 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die ungünstige strukturelle Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt wird am Verhältnis der Zins-, Sozial- und Investitionsausgaben zu den Gesamtausgaben und zu den Steuereinnahmen deutlich (vgl. **Tabelle 5).** Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben liegt im Jahre 2001 bei rd. 16,4 % gegenüber rd. 11 % zu Beginn der 90er-Jahre. Auch der Anteil der Sozialausgaben hat sich innerhalb der letzten zehn Jahre deutlich – um rd. 7 Prozentpunkte – erhöht. Zusammen erreichen die für 2001 veranschlagten Zins- und Sozialausgaben 57,4 % des Haushaltsvolumens.

Trotz der Konsolidierungsbemühungen ist nach wie vor ein hoher Anteil der Steuereinnahmen des Bundes durch die Zins- und Sozialausgaben gebunden. Im Jahre 1998 hat der auf diese Ausgabenblöcke entfallende Anteil mit fast 76 % seinen bisherigen Höchstwert erreicht. Für das Haushaltsjahr 2001 liegt die Quote bei 71,2 %. Das sind rd. 15 Prozentpunkte mehr als im Jahre 1991 (vgl. **Tabelle 5).** Damit ist nach einem zwischenzeitlichen Rückgang in den Jahren 1999 und 2000 wiederum ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Ursächlich für das zuletzt etwas günstigere Verhältnis der Steuereinnahmen zu den Sozial- und Zinsausgaben ist zum einen eine gewisse Stabilisierung dieser Ausgabenblöcke. Bei den Sozialausgaben schlagen vor allem die gegenüber dem Jahre 2000 niedriger etatisierten Ausgaben für den Arbeitsmarkt zu Buche. Die Zinsausgaben steigen gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig (um 0,4 Mrd. DM) an. Hier wirkt sich vor allem positiv aus, dass – wie erwähnt – die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunk-Lizenzen (99,4 Mrd. DM) zur Schuldentilgung verwendet wurden. Zum anderen erreichen die veranschlagten Steuereinnahmen 2001 mit 384,6 Mrd. DM zwar nicht das Ist des Vorjahres (388,8 Mrd. DM), liegen aber um rd. 43 Mrd. DM über den Steuereinnahmen des Jahres 1998. Insgesamt wird jedoch weiterhin jede fünfte Steuermark für Zinszahlungen verwendet.

2.4 Einnahmenstruktur

2.4.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Nachdem die Steuereinnahmen des Bundes in den Jahren 1994 bis 1997 sogar nominal rückläufig waren, verzeichnet das Steueraufkommen des Bundes seit dem Jahre 1998 wieder einen deutlichen Zuwachs. Trotz eines Rückgangs der im Haushalt 2001 veranschlagten Steuereinnahmen um 4,2 Mrd. DM gegenüber dem Haushaltsjahr 2000, der insbesondere auf dem Vorziehen der dritten Stufe des „Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002“ um ein Jahr auf den 1. Januar 2001 beruht, sind die Steuereinnahmen gegenüber dem Jahre 1997 um 53,5 Mrd. DM oder jahresdurchschnittlich um rd. 4 % gestiegen. Nach dem Finanzplan werden die Steuereinnahmen des Bundes bis zum Jahre 2005 rd. 445,7 Mrd. DM erreichen (vgl. **Abbildung 5).** Dies entspricht einem weiteren Anstieg von rd. 61 Mrd. DM oder jahresdurchschnittlich fast 4 % gegenüber dem Haushaltssoll 2001.

Gegenüber dem alten Finanzplan bis 2004 mussten die Steuerprognosen deutlich zurückgenommen werden. Auf der Grundlage des neuen Finanzplans bis 2005, der auf der Steuerschätzung vom Mai 2001 beruht, ergeben sich deutliche Abweichungen (vgl. **Abbildung 6).**

Für das Haushaltsjahr 2001 sind die Steuereinnahmenschätzungen um 4,2 Mrd. DM zurückgenommen worden. Diese Mindereinnahmen können allerdings weitgehend durch niedrigere EU-Abführungen (– 4,1 Mrd. DM)[4] infolge eines geringeren Finanzbedarfs der EU kompensiert werden, sodass per saldo nicht mit geringeren – dem Bun-

[4] Die EU-Abführungen werden mittelbar aus dem Steueraufkommen des Bundes geleistet.

Tabelle 5

Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jahr	Zinsausgaben[1]	Sozialausgaben	Investitionsausgaben	Zinsquote[2]	Sozialquote[3]	Zins-/Sozialquote[4]	Investitionsquote[5]	Zinssteuerquote[6]	Zins-/Sozialsteuerquote[7]
	Mrd. DM			**%**					
1980	14,2	75,2	31,5	*6,6*	*34,9*	*41,4*	*14,6*	*8,1*	*50,7*
1985	29,5	83,2	33,4	*11,5*	*32,4*	*43,8*	*13,0*	*14,3*	*54,6*
1989	32,6	97,6	36,2	*11,2*	*33,7*	*44,9*	*12,5*	*13,2*	*52,7*
1990[8]	34,2	103,6	39,2	*11,1*	*33,6*	*44,7*	*12,7*	*13,5*	*53,2*
1991	41,5	137,3	61,5	*10,4*	*34,2*	*44,5*	*15,3*	*13,1*	*56,3*
1992	53,7	148,3	65,8	*12,6*	*34,7*	*47,3*	*15,4*	*15,2*	*57,2*
1993	53,2	172,7	65,1	*11,7*	*37,7*	*49,4*	*14,2*	*14,9*	*63,5*
1994	65,3	171,7	61,1	*13,9*	*36,4*	*50,3*	*13,0*	*17,2*	*62,5*
1995	79,7	177,6	66,5	*17,1*	*38,2*	*55,4*	*14,3*	*21,8*	*70,3*
1996	78,4	167,4	61,0	*17,3*	*36,7*	*54,0*	*13,4*	*23,2*	*72,6*
1997	78,7	166,7	56,4	*17,9*	*37,7*	*55,5*	*12,8*	*23,8*	*74,3*
1998	79,1	179,7	57,1	*17,4*	*39,3*	*56,6*	*12,5*	*23,2*	*75,8*
1999	81,6	196,2	56,0	*16,9*	*40,6*	*57,5*	*11,6*	*21,7*	*73,9*
2000	78,0	197,1	55,0	*16,2*	*41,2*	*57,4*	*11,5*	*20,1*	*70,7*
2001	78,4	195,5	58,0	*16,4*	*41,0*	*57,4*	*12,2*	*20,4*	*71,2*

[1] Zinsausgaben auf die Bundesschuld und Zinserstattungen (ohne Länderanteil an den Zinserstattungen an den Fonds „Deutsche Einheit").
[2] Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben.
[3] Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.
[4] Anteil der Zins- und Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.
[5] Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben.
[6] Anteil der für Zinsausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
[7] Anteil der für Zins- und Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
[8] Ohne Einbeziehung des übergeleiteten DDR-Haushalts 2. Halbjahr 1990 (72,1 Mrd. DM).

deshaushalt zufließenden – Steuereinnahmen zu rechnen ist. In den Jahren 2002 bis 2004 liegen die Steuereinnahmenerwartungen dagegen um insgesamt rd. 26 Mrd. DM unter den Ansätzen des bisherigen Finanzplans.

Der Anteil des Bundes am gesamten Steueraufkommen der Gebietskörperschaften hat sich nach einem Tiefstand von 41,0 % im Jahre 1998 wieder leicht erhöht (vgl. **Tabelle 6).** Dies ist in erster Linie auf die am 1. April 1998 in Kraft getretene und dem Bund in vollem Umfang zustehende Mehrwertsteuererhöhung sowie die höhere Besteuerung des Energieverbrauchs ab 1. April 1999 zurückzuführen. Aufgrund der in mehreren Stufen bis zum Jahre 2003 durchgeführten bzw. vorgesehenen Erhöhung der Mineralölsteuer sowie der Stromsteuer werden die geschätzten Einnahmen aus der Energiebesteuerung im Jahre 2003 mit rd. 103 Mrd. DM um rd. 36 Mrd. DM (+ 54 %) über denen des Jahres 1998 (66,7 Mrd. DM) liegen. Allerdings werden die zusätzlichen Ökosteuereinnahmen vollständig für die Mehrausgaben des Bundes beim Zuschuss an die Rentenversicherung verwendet (vgl. Nr. 2.2.1).

Der Anteil der beim Bund durch Steuereinnahmen gedeckten Ausgaben (Steuerdeckungsgrad) ging in den Jahren 1996 bis 1998 auf unter 75 % zurück, ist seitdem aber wieder merklich angestiegen (vgl. **Tabelle 6).** Für das Jahr 2001 ist mit einer Steuerdeckungsquote von 80,6 % zu rechnen. Der seit dem Jahre 1999 höhere Steuerdeckungsgrad ist vor allem zurückzuführen auf die erwähnten Steuererhöhungen im Bereich der Umsatz- und Energiesteuern sowie auf die konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen.

2.4.2 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

Die Höhe der Steuereinnahmen des Bundes wird erheblich durch die Bundesleistungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs beeinflusst. Die als negative Einnahmen bei Kapitel 60 01 Titel 016 02 veranschlagten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend. Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 2000 eingehend mit der Entwicklung der Bundesergänzungszuweisungen befasst (Drucksache 14/4226 Nr. 2.4).

Die Ergänzungszuweisungen des Bundes sind dem eigentlichen Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG), der das föderative Kernstück des bundes-

Abbildung 5

Veränderung der Ausgabenstruktur

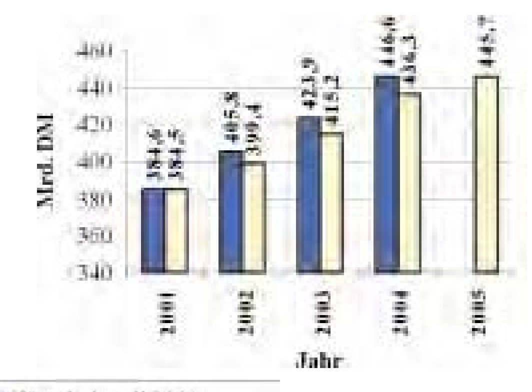
Mrd. DM

Jahr	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mrd. DM	176,2	206,3	247,1	258,8	317,9	352,9	356,0	379,0	366,1	338,6	331,1	341,5	376,4	388,8	384,6	399,4	415,2	436,3	445,7

Finanzplan

Abbildung 6

Abweichungen bei Steuereinnahmen



staatlichen Finanzausgleichs darstellt, zwar nachgelagert. In ihrem Volumen übertreffen sie das im horizontalen Finanzausgleich bewegte Finanzvolumen allerdings deutlich (2000: 25,1 Mrd. DM gegenüber 16,3 Mrd. DM). Nach der Neuordnung des Finanzausgleichs im Jahre 1995 fließt der überwiegende Teil der Bundesergänzungszuweisungen in die neuen Länder einschließlich Berlin, die rd. drei Viertel der Zuweisungen erhalten (vgl. **Abbildung 7).** Auf der Grundlage der Beschlüsse zur Fortführung des Solidarpaktes und zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Solidarpakt II) für den Zeitraum bis zum Jahre 2019 werden die Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder ein weiterhin hohes Volumen erreichen und in entsprechender Höhe Steuereinnahmen des Bundes binden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Grundsatzurteil zum bundesstaatlichen Finanzausgleich aus dem Jahre 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) eine grundsätzliche

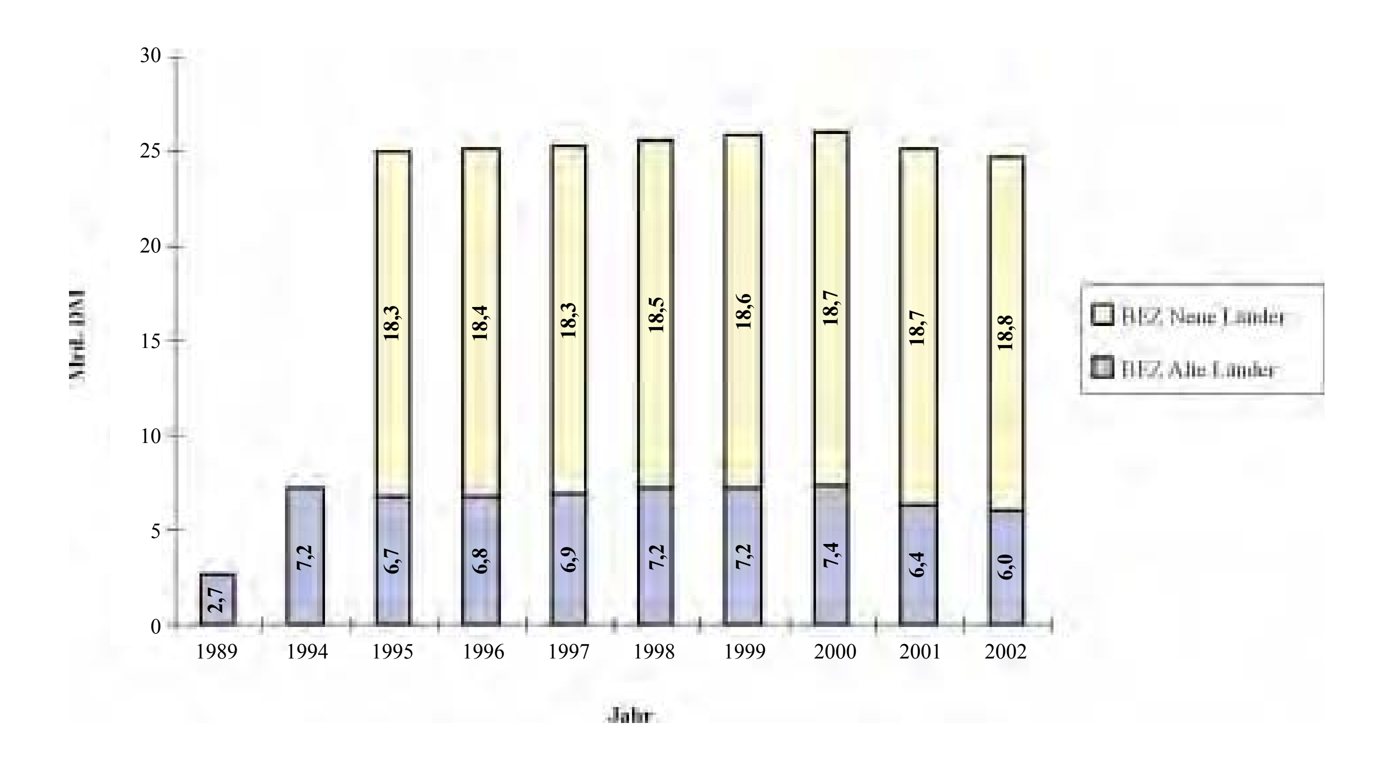
Tabelle 6

Bundesanteil am Steueraufkommen und Steuerdeckungsgrad

	1985	1989	1994	1998	1999	2000	2001
	Mrd. DM						
Gesamtsteueraufkommen	437,2	535,5	786,2	833,0	886,1	913,9	891,1
Steuereinnahmen Bund	206,3	247,1	379,0	341,5	376,4	388,8	384,5
Ausgaben Bundeshaushalt	257,1	289,8	471,2	456,9	482,5	478,0	477,0
	%						
Bundesanteil am Steueraufkommen	*47,2*	*46,1*	*48,2*	*41,0*	*42,5*	*42,5*	*43,1*
Steuerdeckungsgrad	*80,2*	*85,3*	*80,4*	*74,7*	*77,9*	*81,3*	*80,6*

Abbildung 7

Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder



Neuregelung des Finanzausgleichs ab dem Jahre 2005 gefordert und in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass die Bundesergänzungszuweisungen weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern ersetzen oder überlagern dürfen. Das derzeitige Verhältnis von Bundesergänzungszuweisungen zum Volumen des horizontalen Finanzausgleichs sei als wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelung nur vorübergehend zu rechtfertigen und bedürfe auf längere Sicht auch im Hinblick auf die neuen Länder der Korrektur.

Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, bis Ende 2002 die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem durch allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren **(Maßstäbegesetz).** Auf dieser Grundlage ist bis Ende 2004 mit Wirkung ab 2005 das **Finanzausgleichsgesetz** neu zu fassen.

Im vom Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Maßstäbegesetz (MaßstG)[5] wird die Funktion der Bundesergänzungszuweisungen als nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs hervorgehoben, dem bei der Bemessung des Gesamtumfangs der Bundesergänzungszuweisungen Rechnung zu tragen ist.[6] Neben allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zur Anhebung der Finanzkraft leistungsschwacher Länder[7] können bei Vorliegen außergewöhnlicher Gegebenheiten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Mitfinanzierung von Sonderlasten leistungsschwacher Länder gewährt werden.[8] Diese dürfen nur befristet und – im Regelfall – mit degressiver Ausgestaltung geleistet werden; die Vergabevoraussetzungen sind in angemessenem Zeitabstand zu überprüfen.[9]

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes berücksichtigt das Gesetz zwar die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu den Voraussetzungen und der Ausgestaltung der Bundesergänzungszuweisungen. Auch die zwischen Bund und Ländern getroffene Vereinbarung zum so genannten Solidarpakt II sieht eine Befristung und degressive Ausgestaltung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder vor. Allerdings sollen diese Ergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (Gesamtvolumen im Zeitraum 2005 bis 2020: 206 Mrd. DM) ab dem Jahre 2005 zunächst auf hohem Niveau fortgeschrieben und nur langsam über einen Zeitraum von 15 Jahren verringert werden, bis sie im Jahre 2020 auslaufen. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach das hohe Volumen der Bundesergänzungszuweisungen nur vorübergehend zu rechtfertigen und auf längere Sicht korrekturbedürftig ist, erscheint eine Festschreibung über diesen Zeitraum nicht unbedenklich. Damit ist ein erheblicher Anteil der Steuereinnahmen des Bundes weit über den Finanzplanungszeitraum hinaus gebunden.

Das Bundesministerium hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, Bundestag und Bundesrat hätten jeweils in einer Entschließung dargelegt, dass bereits ab dem Jahre 2002 die bis zum Jahre 2004 befristeten Mittel des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung gestellt werden sollen. Die neuen Länder einschließlich Berlin sollen danach im Rahmen des Solidarpaktes II die politische Verantwortung für die Mittelverwendung übernehmen und die Mittelverwendung in Fortschrittsberichten gegenüber dem Finanzplanungsrat belegen. Durch diese Umschichtung würden sich die Bundesergänzungszuweisungen zugunsten der neuen Länder um bis zu 6,6 Mrd. DM jährlich erhöhen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Mittelumschichtung im Grundsatz für folgerichtig, denn die Bundesergänzungszuweisungen passen sich besser in das bestehende föderale System der Finanzverfassung ein als die Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost. Durch die Konzentration der Hilfen auf das Instrument der Bundesergänzungsweisungen wird die Verantwortung der neuen Länder für eine wachstums- und investitionsfördernde Haushalts- und Finanzpolitik stärker als bisher deutlich. Die neuen Länder haben damit einen weitgehenden Handlungsspielraum bei der Festlegung von Investitionsschwerpunkten. Allerdings stellen die vorgesehenen jährlichen Mittelzuweisungen an die Länder angesichts der begrenzten finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten für den Bund eine erhebliche Belastung über nahezu zwei Jahrzehnte dar.

2.4.3 Entwicklung der sonstigen Einnahmen

Neben den Steuereinnahmen tragen auch die sonstigen Einnahmen (Verwaltungseinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen) in beachtlichem Umfang zur Haushaltsfinanzierung bei. Nach knapp 32 Mrd. DM im Jahre 1991 sind sie im Jahre 1998 auf rd. 59 Mrd. DM gestiegen und liegen im Haushaltsjahr 2001 bei 48,7 Mrd. DM (vgl. **Abbildung 8).**

Die erheblichen Veränderungen innerhalb dieses Zeitraums beruhen im Wesentlichen auf den unterschiedlich hohen Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen. Diese Beteiligungserlöse oder Privatisierungseinnahmen sind vor allem ab dem Jahre 1995 deutlich angestiegen. Nach dem Höchststand im Jahre 1998 von 22,5 Mrd. DM sind im Haushalt 2001 immerhin noch rd. 15,6 Mrd. DM veranschlagt, davon 8,3 Mrd. DM aus dem Bundesvermögen in Treuhand der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation zur Finanzierung des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation, von dem die ehemaligen Postbeamten Versorgungs- und Beihilfeleistungen erhalten (s. Nr. 15). Die restlichen Privatisierungseinnahmen von 7,3 Mrd. DM dienen der Kompensation der geringeren Steuereinnahmen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 1999, Drucksache Nr. 14/1667 Nr. 2.3.2) sollten Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden, zu der auch die Abdeckung von Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen zählt. Steuerliche Entlastungsmaßnahmen sollten dauerhaft gegenfinanziert werden entweder durch Einsparungen auf der Ausgabenseite und/oder ggf. Steuermehreinnahmen an anderer Stelle (z. B. im Wege der Verbreiterung von Steuerbemessungsgrundlagen durch den Abbau von Steuervergünstigungen).

Ab dem Jahre 2002 sind die eingeplanten Beteiligungserlöse der Postaktiengesellschaften fast ausschließlich zur Deckung der Defizite des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation vorgesehen. Diesen Einsatz der Privatisierungserlöse sieht das Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAPostG) vorrangig vor. Alle übrigen Privatisierungseinnahmen sollten – entsprechend der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung[10] – zur Tilgung von Altschulden und damit zum Abbau der be-

[5] Gesetz vom 9. September 2001, BGBl. 2001 I, S. 2302.

[6] § 12 Abs. 3 MaßstG.

[7] § 13 MaßstG.

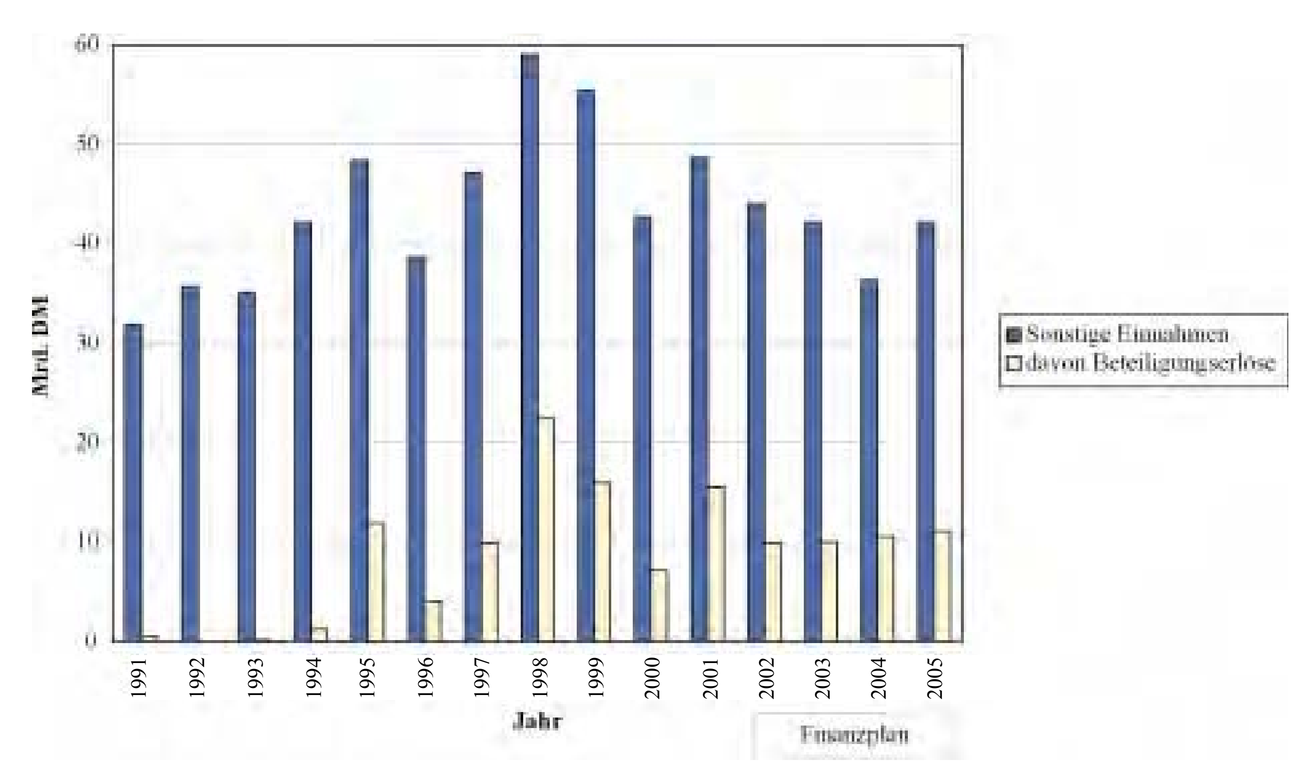
[8] § 14 MaßstG.

[9] § 14 Abs. 3 MaßstG.

[10] Vgl. § 2 Abs. 2 Satz 4 Haushaltsgesetz 2001.

Abbildung 8

Entwicklung der sonstigen Einnahmen



stehenden hohen Verschuldung (vgl. Nr. 2.6) verwendet werden.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass das Vorziehen der dritten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes auf das Jahr 2001 einmalig zu Steuermindereinnahmen von rd. 13 Mrd. DM gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2000 geführt habe. Die Privatisierungserlöse seien nur in Höhe von 5,4 Mrd. DM zur teilweisen Kompensation der Steuermindereinnahmen eingesetzt worden. Ein weiterer Teilbetrag von 1,9 Mrd. DM aus umzusetzenden Privatisierungsvorhaben werde im Bundeshaushalt 2001 zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung vereinnahmt. Für die kommenden Jahre würden Steuerentlastungsmaßnahmen planmäßig insbesondere durch strikte Ausgabendisziplin gegenfinanziert.

Das Vorziehen der dritten Stufe sei nach einhelliger Sachverständigenmeinung gesamtwirtschaftlich förderlich gewesen; die Verwendung von Privatisierungserlösen für diesen Zweck erscheine daher gerechtfertigt. Grundsätzlich würden Privatisierungsmaßnahmen nicht zur laufenden Haushaltsfinanzierung herangezogen.

Die Grundsatzhaltung des Bundesministeriums zur Gegenfinanzierung von Steuerentlastungen und zum Einsatz von Privatisierungserlösen entspricht der vom Bundesrechnungshof vertretenen Auffassung. Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung in den künftigen Haushalten beobachten.

2.5 Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme

Das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben im Bundeshaushalt bildet sich im Finanzierungsdefizit und in der Nettokreditaufnahme ab. Nach einem Rückgang in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre auf unter 20 Mrd. DM (1989) hat sich die Nettoneuverschuldung des Bundes in den 90er-Jahren im Zusammenhang mit den finanziellen Folgen der deutschen Einheit erheblich erhöht. Seit ihrem Höchststand im Jahre 1996 mit 78,3 Mrd. DM geht sie wieder stetig zurück. (vgl. **Tabelle 7).**

Trotz deutlich gestiegener Steuereinnahmen gegenüber dem Jahre 1998 hat sich die Nettoneuverschuldung allerdings seither nur in relativ geringem Umfang vermindert. So liegen die veranschlagten Steuereinnahmen des Jahres 2001 zwar um rd. 43 Mrd. DM über den Steuereinnahmen des Jahres 1998, die geplante Nettokreditaufnahme 2001 sinkt aber nur um rd. 12,7 Mrd. DM gegenüber dem Haushaltsergebnis 1998. Diese Entwicklung beruht im Wesentlichen darauf, dass die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt 2001 ungeachtet der eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen mit 477 Mrd. DM um rd. 20 Mrd. DM über den Gesamtausgaben des Haushalts 1998 (456,9 Mrd. DM) liegen. Hier wirken sich vor allem die gestiegenen Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.2.1) und die Ausgaben zur Abdeckung der Defizite beim Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation (vgl. Nr. 2.4.3) negativ aus.

Tabelle 7

Entwicklung von Finanzierungsdefizit, Nettokreditaufnahme und Investitionen

Jahr	Finanzierungsdefizit	Nettokreditaufnahme	Investive Ausgaben (= Kreditgrenze)	Kreditinvestitionsquote	Kreditfinanzierungsquote	Deckungsquote	
	Mrd. DM			%			
1980	27,6	27,1	31,5	*86,0*	*12,6*	*87,2*	
1985	22,7	22,4	33,4	*67,1*	*8,7*	*91,1*	
1989	20,0	19,2	36,2	*53,0*	*6,6*	*93,1*	
1991	53,2	52,0	61,5	*84,6*	*12,9*	*86,8*	
1992	39,3	38,6	65,8	*58,7*	*9,0*	*90,8*	
1993	66,9	66,2	65,1	*101,7*	*14,5*	*85,4*	
1994	50,6	50,1	61,1	*82,0*	*10,6*	*89,3*	
1995	50,5	50,1	66,5	*75,3*	*10,8*	*89,1*	
1996	78,5	78,3	61,0	*128,4*	*17,2*	*82,8*	
1997	63,4	63,7	56,4	*112,9*	*14,4*	*85,6*	
1998	56,6	56,4	57,1	*98,8*	*12,3*	*87,6*	
1999	51,3	51,1	56,0	*91,3*	*10,6*	*89,4*	
2000	46,7	46,5	55,0	*84,5*	*9,7*	*90,2*	
2001	43,8	43,7	58,0	*75,3*	*9,2*	*90,8*	
2002	43,5	41,2	55,3	*74,5*	*8,5*	*91,0*	HHE
2003	32,3	30,3	54,2	*55,9*	*6,2*	*93,4*	Fpl.
2004	20,8	19,9	51,3	*38,8*	*4,0*	*95,8*	Fpl.
2005	10,6	9,8	51,3	*19,1*	*2,0*	*97,9*	Fpl.

Die in Artikel 115 GG festgelegte Kreditobergrenze (in Höhe der Summe der Investitionsausgaben) ist seit 1991 in hohem Umfang ausgeschöpft und in den Jahren 1993, 1996 und 1997 sogar überschritten worden. Im Haushaltsplan 2001 setzt sich der Rückgang der Kreditinvestitionsquote (Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben) fort. Allerdings werden auch im Jahre 2001 immer noch rd. 75 % der Investitionsausgaben durch neue Kredite finanziert (vgl. **Tabelle 7).** Der Anteil der durch Kredite gedeckten Ausgaben (Kreditfinanzierungsquote) liegt im Jahre 2001 bei 9,2 %. Sowohl Kreditinvestitionsquote wie auch Kreditfinanzierungsquote liegen damit unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre.

Gegenüber einem Tiefstand im Jahre 1996, als nur rd. 83 % der Ausgaben durch laufende Einnahmen (Einnahmen ohne neue Kredite) gedeckt waren, stieg die Deckungsquote wieder an und erreicht im Haushaltsjahr 2001 fast 91 %. Auf Basis der im Finanzplanungszeitraum bis 2005 vorgesehenen rückläufigen Nettoneuverschuldung werden Kreditinvestitions- und Kreditfinanzierungsquote weiter fallen und der durch laufende Einnahmen abgedeckte Grad der Ausgaben weiter steigen.

Diese insgesamt positive Entwicklung bei den angeführten Finanzkennzahlen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Bundeshaushalt auch mittelfristig mit einer ungünstigen Ausgabenstruktur (vgl. Nr. 2.2), einer weiter steigenden Schuldenlast (vgl. Nr. 2.6) sowie zusätzlichen Haushaltsbelastungen und -risiken (vgl. Nr. 2.8.2) konfrontiert sein wird. Für ein Nachlassen bei den Sparanstrengungen besteht daher keine Veranlassung.

Das Bundesministerium hat zum Vergleich der Entwicklung der Steuereinnahmen und der Nettoneuverschuldung darauf hingewiesen, dass von den Steuereinnahmen des Haushaltsjahres 2001 über 22 Mrd. DM auf die Ökosteuer entfallen, die aufgrund ihrer Verwendung im Wesentlichen für den zusätzlichen Zuschuss zur Rentenversicherung als durchlaufender Posten anzusehen sei. Mit dem Zukunftsprogramm 2000 sei es gelungen, bei der jährlichen Neuverschuldung einen Rückgang einzuleiten. Die geplanten weiteren Abbaustufen der Nettokreditaufnahme würden eingehalten bzw. unterschritten. Im Übrigen begünstigten insbesondere die höheren Zuschüsse an die Rentenversicherung wegen ihrer konjunkturfördernden Wirkung (Senkung der Lohnnebenkosten durch Unterstützung des Systems der sozialen Sicherung) in hohem Maße den Anstieg der Steuereinnahmen.

Die Absicht des Bundesministeriums, die jährliche Nettokreditaufnahme wie geplant weiter zurückzuführen, ist anzuerkennen. Allerdings kennt das Haushaltsrecht des Bundes keine „durchlaufenden Posten“. Die Ökosteuer wird zwar aufgrund der gesetzlichen Regelung weit überwiegend zur Senkung der Lohnnebenkosten eingesetzt. Sie erhöht jedoch die Belastung der Steuerpflichtigen ebenso wie die anderen Steuerarten.

Als Beitrag zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung sollten steigende Steuereinnahmen konsequent zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung genutzt werden.

2.6 Verschuldung und Schuldendienst

Infolge der hohen jährlichen Nettoneuverschuldung sowie der Übernahme von Schulden aus Sondervermögen haben sich die Finanzschulden des Bundes stark erhöht. Ende des Jahres 2000 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes rd. 1 400 Mrd. DM (1999: 1 385 Mrd. DM) und die seiner Sondervermögen rd. 114 Mrd. DM (1999: 110 Mrd. DM), also zusammen rd. 1 514 Mrd. DM (1999: 1 495 Mrd. DM). Sie ist damit weiter angestiegen, obwohl durch den Einsatz von Mobilfunkerlösen Altschulden in Höhe von rd. 34,4 Mrd. DM für das Haushaltsjahr 2000 getilgt wurden.

Für das Jahresende 2001 ist erstmalig mit einer – gegenüber dem Vorjahr – um rd. 30 Mrd. DM niedrigeren Bundesschuld von 1 369,7 Mrd. DM und mit einer Verschuldung der Sondervermögen von rd. 121 Mrd. DM zu rechnen (vgl. **Tabelle 8).** Dieser Rückgang der Bundesschuld beruht darauf, dass ein Teil der Mobilfunkerlöse (rd. 65 Mrd. DM) zu Beginn des Haushaltsjahres 2001 zur Tilgung von Bundesschulden eingesetzt worden ist. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahre 2005 wird die Gesamtverschuldung des Bundes (Bundesschuld und Sondervermögen) weiter (auf rd. 1,6 Billionen DM) ansteigen (vgl. **Abbildung 9).**

Infolge der hohen Verschuldung muss der Bund weiterhin steigende Aufwendungen für Zinsen und Tilgung (Schuldendienst) aufbringen. Im Jahre 2001 fallen dafür rd. 368,3 Mrd. DM an (vgl. **Tabelle 8).** Der Schuldendienst stellt somit den mit Abstand größten Ausgabenbereich des Bundes dar, wobei die Tilgungsausgaben (sowie die hierfür benötigten Krediteinnahmen) wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen werden. Die Bruttokreditaufnahme (Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt) liegt in den Jahren 2000 und 2001 deutlich unter der Summe von Nettokreditaufnahme und Tilgungsausgaben, da die Schuldentilgung zu einem erheblichen Teil durch die Mobilfunkerlöse (99,4 Mrd. DM) abgedeckt worden ist.

Angesichts der im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen Nettoneuverschuldung wird die Zinslast selbst dann weiter steigen, wenn die Kreditzinsen auf dem derzeitigen – im Langzeitvergleich noch relativ niedrigen – Niveau verbleiben würden. Bei einer jährlichen Bruttokreditaufnahme in der Größenordnung von deutlich über 300 Mrd. DM ist der Bundeshaushalt zudem erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.

Tabelle 8

Schuldenstand, Bruttokreditaufnahme und Schuldendienst

Jahr	Bundesschuld[1]	Sondervermögen	Bruttokreditaufnahme[2]	Schuldendienst			
				insgesamt	Zinsen	Tilgung	
	Mrd. DM						
1980	230,0	3,2	59,6	46,5	14,0	32,5	
1985	392,4	6,3	68,0	74,8	29,2	45,6	
1989	490,4	6,8	79,1	92,0	32,1	59,9	
1990	542,2	56,7	128,5	116,0	34,2	81,8	
1991	586,0	94,3	142,8	130,4	39,6	90,8	
1992	606,7	190,4	129,4	134,6	43,8	90,8	
1993	685,3	217,3	130,4	110,0	45,8	64,2	
1994	712,5	291,1	127,9	130,9	53,1	77,8	
1995	754,3	530,8	168,5	168,1	49,7	118,4	
1996	833,2	522,0	189,6	162,1	50,9	111,4	
1997	899,1	515,8	252,6	242,7	53,4	188,9	
1998	954,4	502,1	243,3	236,4	56,2	186,8	
1999	1.385,3	110,0	288,5	311,1	80,4	237,5	
2000	1.399,6	114,0	260,4	322,9	76,6	246,3	
2001	1.369,7	121,0	270,1	368,3	77,0	291,3	
2002	1.409,6	122,4	335,4	372,3	78,1	294,2	HHE
2003	1.440	122	383	432	79	353	Fpl.
2004	1.459	123	334	397	83	314	Fpl.
2005	1.469	120	341	417	86	331	Fpl.

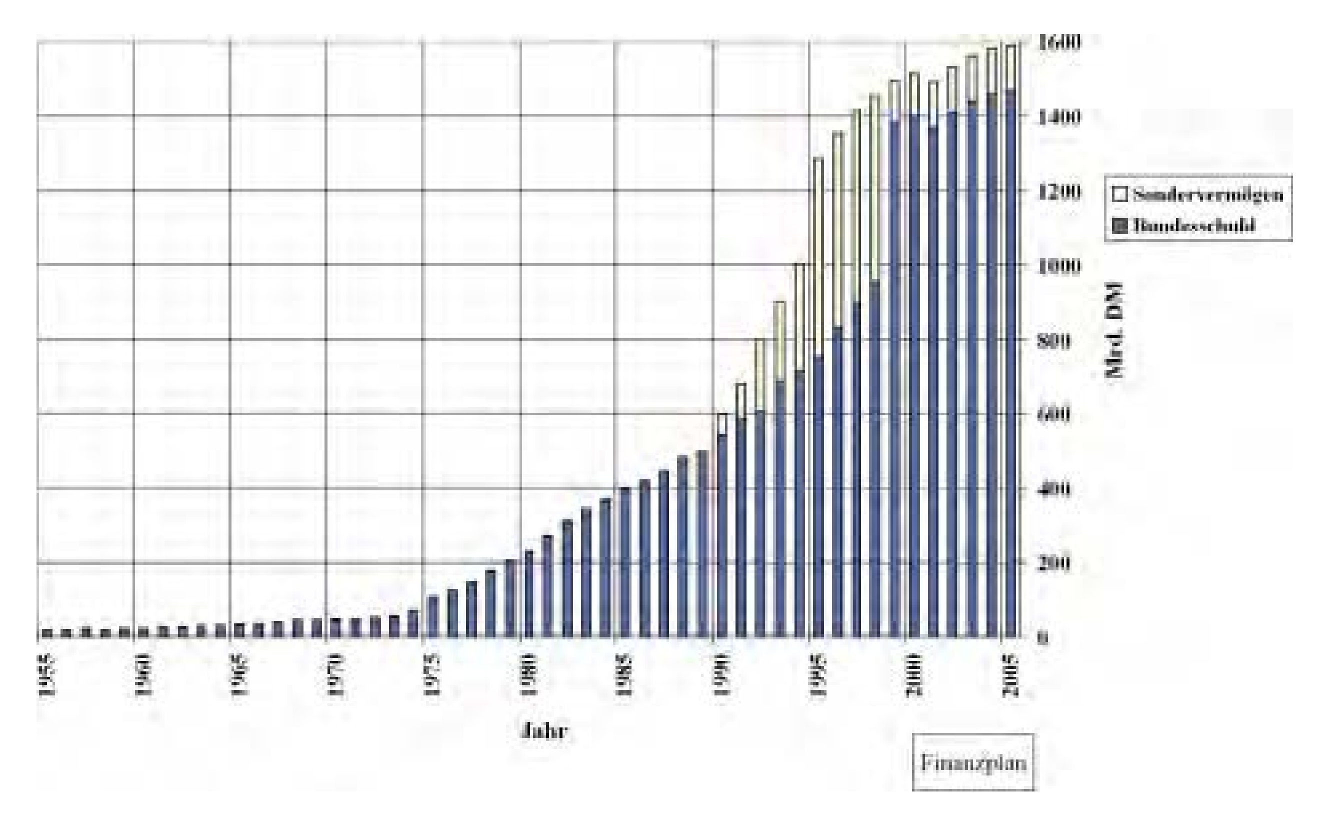
[1] Ab 1999 einschließlich Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes.

[2] Nettokreditaufnahme und kreditfinanzierte Tilgungen (ohne Tilgungen durch Bundesbankmehrgewinn).

Abbildung 9



Entwicklung der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen



Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der hohen Verschuldung werden auch am Verhältnis von Nettokreditaufnahme und Zinslast deutlich. Trotz der positiven Bestrebungen zur Rückführung der Nettoneuverschuldung gehen die Zinsausgaben infolge des hohen Schuldensockels nicht zurück, sondern wachsen weiter an und belasten den Haushalt in zunehmendem Umfang (vgl. **Abbildung 10).** Diese Situation wird sich erst dann grundlegend verbessern, wenn die Schulden des Bundes nachhaltig abgebaut werden und mit der Nettotilgung von Schulden auch die Zinsaufwendungen zurückgehen, wie dies das Bundesministerium in seinen „Finanzpolitischen Leitplanken" für den Zeitraum ab dem Jahre 2006 angekündigt hat. Ein Abbau der Neuverschuldung mit dem mittelfristigen Ziel von Haushaltsüberschüssen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der einzig erfolgversprechende Weg, um dieser „Schuldenfalle" zu entkommen, die durch eine über Jahrzehnte aufgebaute Schuldenlast entstanden ist. Darüber hinaus sollte die im Haushaltsgesetz (§ 2 Abs. 2 HG 2001) eingeräumte Möglichkeit, Privatisierungserlöse zur Schuldentilgung einzusetzen, konsequent genutzt werden.

2.7 Haushalts- und Verschuldungslage des Bundes im Vergleich zu den Ländern/Gemeinden

Im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Gebietskörperschaften weist der Bund nach wie vor deutlich schlechtere Finanzkennzahlen auf. So finanziert er seit Mitte der 70er-Jahre weit mehr seiner Ausgaben über neue Kredite als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Demzufolge liegt der Anteil der Ausgaben, der durch die nicht auf Krediten beruhenden Einnahmen abgedeckt wird (Deckungsquote), im Bundeshaushalt unter den Durchschnittswerten der Länder und Gemeinden (vgl. **Abbildung 11).** Ob diese unterschiedlichen Verhältnisse zwischen Einnahmen und Ausgaben eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile rechtfertigen, wird im Zuge der spätestens für das Jahr 2004 erforderlichen Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen zu entscheiden sein. Nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG ist bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile davon auszugehen, dass Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Hierbei sind die Deckungsbedürfnisse so abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt wird (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG).

Weil der Bund – insbesondere auch im Zusammenhang mit den finanziellen Folgen der Wiedervereinigung – gerade im letzten Jahrzehnt erheblich mehr Schulden angesammelt hat als die übrigen Gebietskörperschaften, wird sein Haushalt auch durch die laufenden Zinszahlungen in höherem Maße belastet. Im Jahre 2001 muss der Bund rd. 20,3 % der veranschlagten Steuereinnahmen für die Zinslast aufwenden, während die Zinssteuerquote im

Abbildung 10

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Zinslast

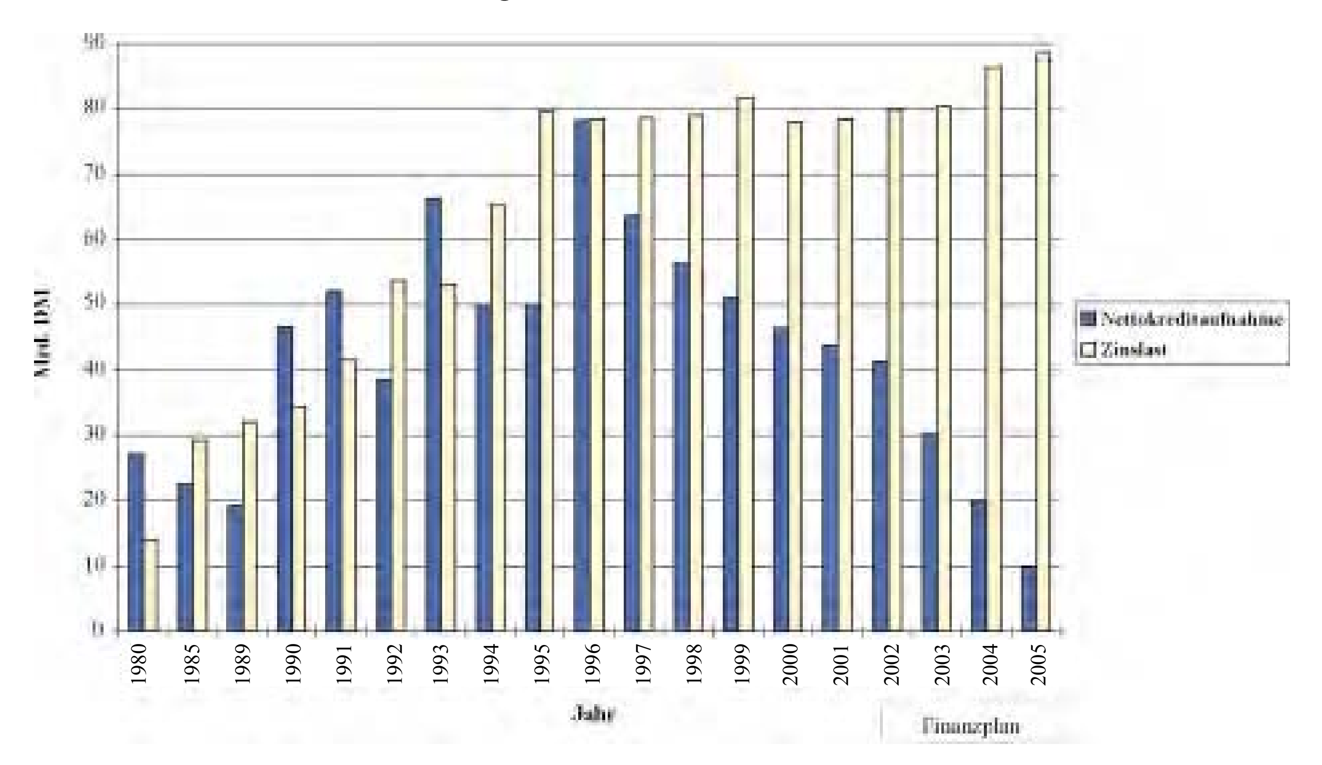
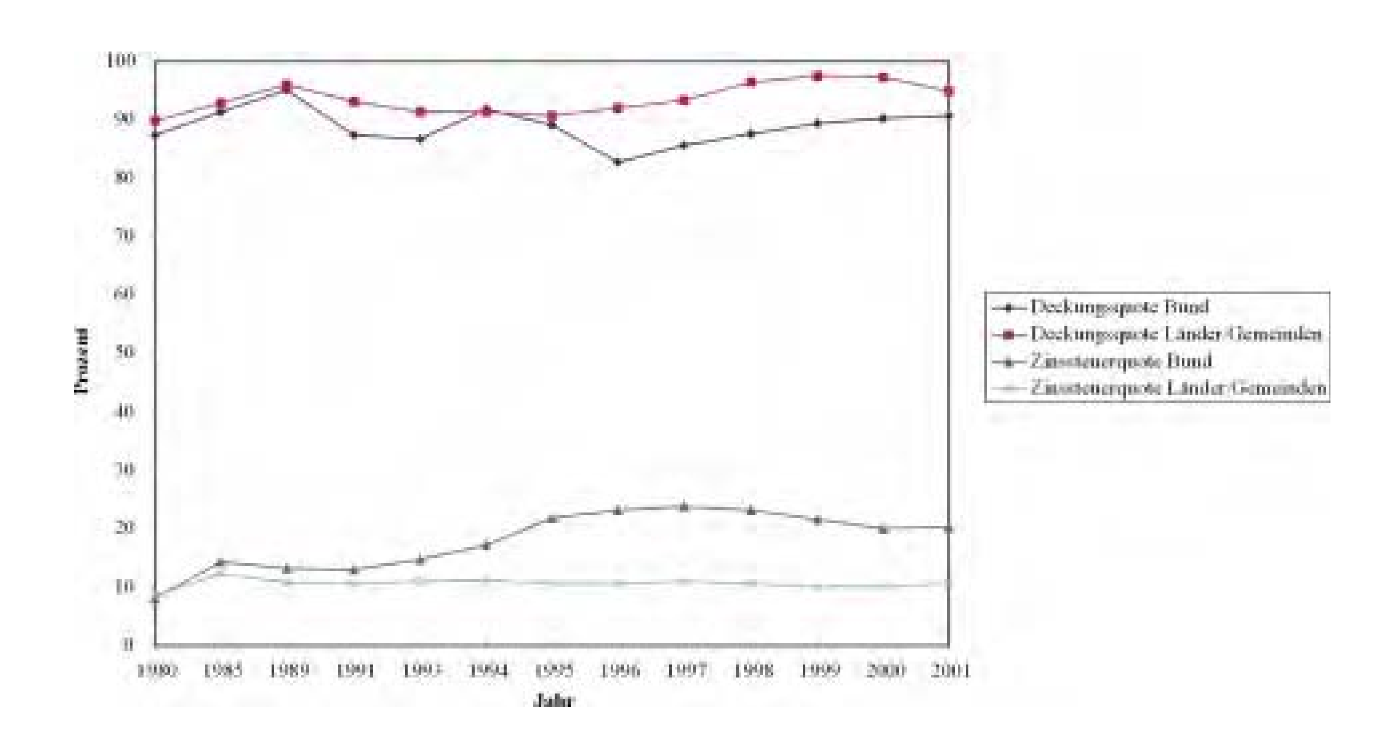


Abbildung 11

Deckungs- und Zinssteuerquoten von Bund und Ländern/Gemeinden



Länderdurchschnitt nur etwa halb so hoch ist (vgl. **Abbildung 11).**

Als Folge des Anstiegs der jährlichen Neuverschuldung hat sich auch der Anteil der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen an der öffentlichen Gesamtverschuldung (Bund, Länder, Gemeinden) in den letzten 20 Jahren deutlich erhöht (vgl. **Tabelle 9).** Er liegt nach rd. 50 % zu Anfang der 80er-Jahre mittlerweile zwischen 63 % und 64 % und scheint sich auf diesem hohen Niveau zu stabilisieren. Die Verschuldung der Länder und Gemeinden ist demgegenüber in erheblich geringerem Umfang gestiegen. Folgerichtig ist deren Anteil an der öffentlichen Gesamtverschuldung deutlich – von rd. 48 % auf 36 % – gefallen.

Setzt man den Anteil des Bundes an der Gesamtverschuldung in Bezug zu dem Bundesanteil an den öffentlichen Gesamtausgaben und am gesamtstaatlichen Steueraufkommen, so zeigen sich erhebliche Abweichungen. So entfallen im Jahre 2001 nur rd. 45 % der Ausgaben der öffentlichen Haushalte auf den Bund einschließlich seiner Sondervermögen (vgl. **Tabelle 9).** Der Bundesanteil am Steueraufkommen liegt im Jahre 2001 sogar nur bei rd. 43 % (vgl. **Tabelle 6).** Der mit fast zwei Dritteln erheblich höhere Anteil des Bundes an der Gesamtverschuldung verdeutlicht die – im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften – besonders schwierige finanzwirtschaftliche Lage des Bundes.

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat darauf hingewiesen, dass es in der Vergangenheit nicht gelungen sei, die niedrige Deckungsquote des Bundes zu korrigieren und gegenüber den Ländern bestehende Umsatzsteueransprüche geltend zu machen. Der Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen habe sich im Gegenteil seit 1970 von 70 % auf 50,25 % im Jahre 2000 deutlich verringert. Nach Abzug der Mittelabführungen an die Europäische Union verbliebe dem Bund zur Erledigung seiner Aufgaben nur noch ein Anteil von 39 % des Umsatzsteueraufkommens. Nach den aktuellen Daten der Finanzplanung des Bundes und der dem Finanzplanungsrat vorgelegten Projektion für die öffentlichen Haushalte ergebe sich im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2005 ein jährlicher Umverteilungsanspruch des Bundes von knapp 10 Mrd. DM.

Auch bei den Verhandlungen zum Maßstäbegesetz hätten sich Bund und Länder nicht auf eine gemeinsame Auffassung zur Ermittlung der Deckungsquoten und zur Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile einigen können. Nach den Entschließungen von Bundestag und Bundesrat zur Fortführung des Solidarpaktes und zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bestehe allerdings für Bund und Länder die Verpflichtung, bestehende Meinungsunterschiede über das Deckungsquotenverfahren zu überwinden und damit die Voraussetzungen zu schaffen, das Nähere noch in der laufenden Wahlperiode des Deutschen Bundestages gesetzlich zu regeln.

Tabelle 9

Entwicklung der Verschuldung von Bund und Ländern/Gemeinde[1)]

	1980	1989	1994	1998	2000	2001
	Mrd. DM					
Gesamtverschuldung	463	925	1.645	2.257	2.350	2.355
Schuldenstand Bund einschl. Sondervermögen	233	498	1.004	1.454	1.514	1.489
davon:						
• Schuldenstand Bund	230	491	713	954	1.400	1.369
• Schuldenstand Sondervermögen	3	7	291	500	114	120
Schuldenstand Länder und Gemeinden	223	420	620	782	815	845
Schuldenstand Zweckverbände	7	8	21	21	21	21
	%					
Anteil Bund einschl. Sondervermögen an Gesamtverschuldung	*50*	*54*	*61*	*64*	*64*	*63*
Anteil Länder und Gemeinden an Gesamtverschuldung	*48*	*45*	*38*	*35*	*35*	*36*
Zum Vergleich: Anteil Bund einschl. Sondervermögen an Gesamtausgaben	*42*	*44*	*45*	*46*	*45*	*45*

1) Jeweils zum Jahresende; Jahr 2001: eigene Schätzung.

2.8 Notwendige Haushaltskonsolidierung

Zur Überwindung der finanzwirtschaftlich bedenklichen Situation der Bundesfinanzen hat es in den 90er-Jahren eine Reihe von Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen gegeben. Die wichtigsten sind das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ im Jahre 1993, das „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm“ ebenfalls im Jahre 1993, das „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ im Jahre 1996 sowie das „Zukunftsprogramm 2000“ mit „Sparpaket und Haushaltssanierungsgesetz“ im Jahre 1999. Trotz dieser und weiterer Konsolidierungsbestrebungen mit geplanten Einsparungen von weit über 100 Mrd. DM ist der Bundeshaushalt immer noch durch ein hohes – wenn auch rückläufiges – Finanzierungsdefizit gekennzeichnet. Der Bundesrechnungshof hat dies zum Anlass genommen, die Frage nach der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der aktuellen Sparbemühungen zu stellen.

2.8.1 Zukunftsprogramm 2000 mit Sparpaket

2.8.1.1 Konsolidierungsvolumen

Grundlage der gegenwärtigen Konsolidierungsziele zur Verbesserung der Haushalts- und Finanzlage bildet das Zukunftsprogramm 2000. Die Bundesregierung legte im Sommer 1999 im Rahmen der Aufstellung des Haushalts 2000 ein umfassendes Konsolidierungsprogramm vor, das aus gesetzlichen und sonstigen Sparmaßnahmen bestand. Die gesetzlichen Sparmaßnahmen wurden durch ein Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts – Haushaltssanierungsgesetz – umgesetzt. Das so genannte Sparpaket als Teil des Zukunftsprogramms 2000 hatte ein erhebliches Volumen. Bezogen auf den Bundeshaushalt summierten sich die gesetzlichen und sonstigen Entlastungsmaßnahmen des Sparpakets auf unten stehende Entlastungsbeträge (vgl. **Tabelle 10**).

Das ausgewiesene Gesamtvolumen der Konsolidierungsmaßnahmen im Sparpaket beläuft sich somit auf rd. 149 Mrd. DM bis zum Jahre 2003 gegenüber ursprünglich angestrebter Entlastungen von 162 Mrd. DM.

Die im Entwurf des Haushaltssanierungsgesetzes ursprünglich vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen wurden im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht vollständig erreicht. So scheiterte die im Gesetzentwurf enthaltene Beschränkung der hälftigen Kostentragung des Wohngeldes durch den Bund auf das allgemeine Wohngeld (vormals Tabellenwohngeld) am Widerstand der Ländermehrheit im Bundesrat. Im Vermittlungsverfahren konnten die Länder durchsetzen, dass sich der Bund weiterhin an dem besonderen Mietzuschuss für Sozialhilfeempfänger (vormals Pauschalwohngeld) zur Hälfte beteiligt (Mehrausgaben gegenüber Gesetzentwurf: rd. 2,3 bis 2,5 Mrd. DM). Auch die vom Bund vorgesehene Begrenzung der Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2000 und 2001 konnte nicht in vollem Umfang durchgesetzt werden (Mehrausgaben gegenüber Gesetzentwurf: rd. 0,3 bis 0,7 Mrd. DM). Zudem ist der Abbau der Verbilligung von Gasöl für landwirtschaftliche Betriebe (0,4 bis 0,8 Mrd. DM/Jahr) weitgehend kompensiert worden durch die Einführung eines verbilligten Sondersteuersatzes auf „Agrardiesel“.

Der größere Teil der Entlastungsmaßnahmen des Zukunftsprogramms 2000 wurde „im Haushaltsverfahren“, d. h. im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2000 und des Finanzplans bis 2004 umgesetzt. Die aufgeführten Gesamtentlastungsbeträge waren allerdings zu einem erheblichen Teil nicht durch konkrete Einsparmaßnahmen unterlegt. Sie enthielten globale Minderausgaben in der Größenordnung von 2,8 Mrd. DM (2000) bis 12,2 Mrd. DM (2004). Nach Aussagen des Bundesministeriums sind diese allerdings – bis auf eine globale Minderausgabe im

Tabelle 10

Entlastungsvolumen des Sparpakets einschl. Haushaltssanierungsgesetz[1)]

Jahr	2000	2001	2002	2003	Insgesamt
	Mrd. DM				
Ursprünglich vorgesehene Gesamtentlastungen	30,5	38,8	42,9	49,8	162,0
Umgesetzte Entlastungen	**27,6**	**35,6**	**39,6**	**46,3**	**149,1**
davon:					
• Haushaltssanierungsgesetz (nach Abschluss Gesetzgebungsverfahren)	(10,8)	(15,5)	(16,0)	(13,5)	(55,8)
• Sonstige Sparmaßnahmen	(16,8)	(20,1)	(23,6)	(32,8)	(93,3)

1) Zahlen basieren auf Unterlagen des Bundesministeriums .

Einzelplan 11 von 5,3 Mrd. DM (im Jahre 2004) – durch konkrete Einsparungen im Rahmen der Haushaltsaufstellung umgesetzt worden. Hinzu kam die Auflösung der so genannten Personalverstärkungsmittel in Höhe von 2 Mrd. DM (2000) bis 5 Mrd. DM (2004), die Haushaltsreserven für künftige besoldungs-, versorgungsrechtlich und tariflich bedingte Mehrausgaben darstellten. Soweit noch nicht geschehen, müssen die im Zukunftsprogramm 2000 enthaltenen globalen Minderausgaben bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung in konkrete Ausgabenrückführungen umgesetzt werden.

2.8.1.2 Umsetzung der Konsolidierung

Die Frage, ob die im Sparpaket angelegte Konsolidierungsstrategie erfolgreich war, lässt sich für die jeweiligen Einsparblöcke nicht im Einzelnen beantworten. Zum einen wird eine Bewertung der Konsolidierungswirkung der im Sparpaket aufgeführten Entlastungsmaßnahmen einschließlich der Zielgrößen zum Entlastungsvolumen dadurch erschwert, dass das Konsolidierungsvolumen des Zukunftsprogramms 2000 sich nicht am seinerzeit geltenden Finanzplan orientierte, sondern eine aktualisierte – nicht veröffentlichte – Finanzplanung mit weitaus höheren Finanzierungsdefiziten (von jährlich bis zu 80 Mrd. DM) zugrunde legte. Zum anderen haben die Erfahrungen mit früheren Konsolidierungsprogrammen gezeigt, dass sich die Konsolidierungswirkungen einzelner Sparmaßnahmen in den nachfolgenden Haushaltsjahren nicht mehr im Einzelnen nachvollziehen lassen, weil sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Einflüsse auf die Haushaltsentwicklung laufend verändern und oftmals neue – ausgabensteigernde oder einnahmenmindernde – Maßnahmen die Entlastungswirkungen überdecken.

Einen aussagekräftigen Maßstab für die Nachhaltigkeit der angestrebten Konsolidierung bilden nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dagegen die Entwicklung des **Finanzierungsdefizits und der Nettoneuverschuldung.** Sie sind wesentlicher Gradmesser für die Fortschritte im Konsolidierungsprozess und die damit verbundene (Wieder-)Erlangung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit.

Zwar weisen die im Finanzplan bis zum Jahre 2005 vorgesehenen rückläufigen Finanzierungsdefizite bzw. Nettokreditaufnahmen (vgl. **Tabelle 7)** auf den ersten Blick auf eine fortschreitende Konsolidierung des Bundeshaushalts hin. Allerdings ist nach den Erfahrungen früherer Finanzplanungsperioden eine kritische Einschätzung dieser Planzahlen angebracht:

- Der Finanzplan bis 2005 enthält keine Planungsreserven. Er trifft damit keinerlei Vorsorge für finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen, mit denen der Bundeshaushalt z. B. aufgrund ungünstigerer konjunktureller Entwicklungen (mit ihren negativen Auswirkungen insbesondere auf das Steueraufkommen und die Sozialversicherungssysteme) oder aufgrund defizitwirksamer neuer Ausgabenprogramme konfrontiert werden könnte. Allein die gegenwärtige Preissteigerungsquote von über 2,8 % im ersten Halbjahr 2001 bedeutet auf mittelfristige Sicht für den Bundeshaushalt Mehrausgaben in Milliardenhöhe, die in den aktuellen Finanzplanzahlen nicht berücksichtigt sind.
- Der Finanzplan weist zudem in den Planungsjahren 2004 und 2005 per saldo globale Minderausgaben in der Größenordnung von 2,8 Mrd. DM bzw. 2,7 Mrd. DM aus. Globale Minderausgaben sind nichts anderes als Finanzierungslücken bei der Herstellung des notwendigen Haushaltsausgleichs. Das Haushaltsvolumen wird reduziert, um eine Konsolidierung aufzuzeigen, die sich (noch) nicht in gezielten Kürzungen einzelner Ausgabenbereiche niederschlägt. Globale Minderausgaben sind letztlich Ausdruck einer unvollständigen Finanzplanung, weil konkrete Einsparentscheidungen entweder auf eine spätere Phase der Finanzplanfortschreibung oder aber auf die Phase der Haushaltsaufstellung verschoben werden. Eine realistische und damit solide Finanzplanung sollte auf globale Minderausgaben verzichten.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2000 (Drucksache 14/4226 Nr. 2.5) aufgezeigt, dass in der Vergangenheit bei Fortschreibungen von Finanzplänen vor allem die Planzahlen für die Nettoneuverschuldung regelmäßig und zum Teil ganz erheblich nach oben korrigiert werden mussten, also im Ergebnis eine höhere Neuverschuldung als geplant in Kauf genommen wurde. Er hat vor diesem Hintergrund eine verstärkte Risikovorsorge in Form von Planungsreserven für ungünstige Entwicklungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite empfohlen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen und im Zusammenhang mit dem im Grundsatz bewährten System der Finanzplanung empfohlen, bei der jährlichen Fortschreibung der Finanzpläne eine vorsichtige Einschätzung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde zu legen. Angesichts der aktuellen finanzwirt-schaftlichen Rahmenbedingungen und der bestehenden Haushaltsbelastungen und -risiken (vgl. Nr. 2.8.2) gewinnt dieses Erfordernis zusätzliche Bedeutung und Dringlichkeit.

2.8.2 Mittel- und langfristige Haushaltsbelastungen und -risiken

Dem Finanzplan bis 2005 liegt eine im Langfristvergleich durchaus optimistische Einschätzung der durchschnittlichen Zunahme des realen Wirtschaftswachstums (jährlich 2,25 %) sowie der Entwicklung des Arbeitsmarktes zugrunde, die sich u. a. darin zeigt, dass ein Zuschuss zur Defizitabdeckung der Bundesanstalt für Arbeit im Finanzplanungszeitraum nicht vorgesehen ist und der Haushaltsansatz für die Arbeitslosenhilfe bis 2005 weiter verringert wird. Die im Finanzplan veranschlagten Steuereinnahmen entsprechen zwar weitgehend den Prognosen der Steuerschätzung vom Mai 2001; allerdings beruhte die Steuerschätzung auf der seinerzeit geltenden Rechtslage und berücksichtigte daher noch nicht die Steuermindereinnahmen, die aus den vorgesehenen weiteren

Verbesserungen bei der Familienförderung[11] sowie dem Altersvermögensgesetz (vgl. Nr. 2.2.1) entstehen. Hierfür ist im Finanzplan keine Vorsorge getroffen.

Die mit dem Zukunftsprogramm 2000/Sparpaket angestrebte Haushaltskonsolidierung wird zusätzlich durch strukturelle Faktoren sowie bestehende bzw. sich abzeichnende Haushaltsbelastungen und -risiken erschwert, die nur teilweise im Finanzplan abgedeckt sind. Dazu zählt der hohe rechtliche bzw. faktische Bindungsgrad von rd. 90 % der im Haushalt veranschlagten Ausgaben, der kurzfristige Mitteleinsparungen und -umschichtungen ohne Rechtsänderungen erheblich erschwert oder sogar unmöglich macht.

Zudem muss der Bund verstärkt Vorsorge für mittel- und langfristige Haushaltsbelastungen und -risiken treffen. Hierzu gehören insbesondere

- die im Rahmen der Beschlüsse zum Solidarpakt II vom Bund für die neuen Länder (einschließlich Berlin) zugesagten Aufbauhilfen (Bundesergänzungszuweisungen sowie Haushaltsmittel zur allgemeinen Wirtschaftsförderung) in Höhe von insgesamt 306 Mrd. DM ab dem Jahre 2005 bis zum Jahre 2019,
- die eingegangenen Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in den kommenden Haushaltsjahren mit einem Verpflichtungsvolumen zum Ende des Jahres 2000 von rd. 176 Mrd. DM (vgl. Nr. 1.3.5.2) einschließlich der Vorfinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen im Straßen- und Schienenwegebau (Verpflichtungsvolumen von 17,7 Mrd. DM),
- die anfallenden beamtenrechtlichen Versorgungslasten (deren Belastung auf künftige Haushalte durch das im Jahre 1998 eingerichtete Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ zumindest teilweise abgemildert wird) sowie die Versorgungsleistungen für Beamte der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post,[12]
- das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Gewährleistungen (Stand Juni 2001: 413,9 Mrd. DM) zuzüglich so genannter gedeckter Zinsen (Stand Juni 2001: 90,0 Mrd. DM).[13]

Daneben sind in zunehmendem Maße Einnahmen für bestimmte Ausgabenzwecke von vornherein im Haushalt gebunden. Dies betrifft z. B. die Steuereinnahmen aus der Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % und aus der jährlichen Mineralölsteuererhöhung, die vollständig für Zuschüsse an die Rentenversicherung eingesetzt werden. Ein weiteres Beispiel bildet die im Haushalt 2001 eingeräumte Möglichkeit, Mehreinnahmen aus Veräußerungen von unbeweglichen oder beweglichen Sachen von bis zu 1 Mrd. DM zur Verstärkung von Ausgaben im Einzelplan 14 (Verteidigung) einzusetzen.

Weitgehende Bindungen von Ausgabemitteln sowie Einschränkungen des Gesamtdeckungsgrundsatzes beeinträchtigen die Flexibilität der Haushaltswirtschaft und damit letztlich den finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum ganz erheblich. Der Bund benötigt jedoch gerade in den kommenden Haushaltsjahren finanzielle Gestaltungsräume, um auf wichtige – zum Teil miteinander konkurrierende – finanzpolitische Erfordernisse wie die Stärkung der Investitionen, die weitere Sicherung der Rentenfinanzen, den Schuldenabbau und die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 2005 angemessen reagieren zu können.

Angesichts dieses Bündels an – auch strukturell bedingten – Belastungen und Risiken, die der Finanzplan nur unzureichend abdeckt, hat der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel, ob die im Zukunftsprogramm 2000/Sparpaket angelegten Ziele für eine nachhaltige Konsolidierung der Bundesfinanzen mit einer mittelfristigen Rückführung der Nettoneuverschuldung auf Null ohne weitere substantielle Sparmaßnahmen erreicht werden können. Es wird vielmehr zusätzlicher Anstrengungen bedürfen, um den Bundeshaushalt auf die finanzwirtschaftlichen Herausforderungen der nächsten Jahre vorzubereiten. Da Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung wohl weitgehend ausscheiden, kann die ins Auge gefasste weitere Rückführung der Neuverschuldung nur durch eine nachhaltige Verringerung der öffentlichen – insbesondere der nicht investiven – Ausgaben erreicht werden. Weitere Sparanstrengungen erfordern nicht zuletzt die Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands als Mitglied der Europäischen Währungsunion (vgl. Nr. 2.10).

Bei einem Vergleich der aktuellen Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion bildet Deutschland mit einem prognostizierten Finanzierungsdefizit von 1,5 % des Bruttoinlandsproduktes für das Jahr 2001 und von 1 % für das Jahr 2002 das Schlusslicht.[14] Die öffentlichen Finanzen in Deutschland sind zumindest derzeit noch relativ weit von der im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt normierten Zielsetzung eines nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts entfernt. Die Gefahr dauerhafter Haushaltsungleichgewichte – insbesondere bei einer Verschlechterung des prognostizierten gesamt- und finanzwirtschaftlichen Umfelds – besteht nach wie vor. Der Europäischen Zentralbank ist daher uneingeschränkt zuzustimmen, wenn sie eine entschlossene Reform der Staatsausgaben für vordringlich hält, um stabilitätsgerechte Haushaltsziele auch dann realisieren zu können, wenn das konjunkturelle Wachstum etwas geringer ausfällt.[15]

---

[11] Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Familienförderung mit jährlichen Steuermindereinnahmen für den öffentlichen Gesamthaushalt in der Größenordnung von 4,6 bis 5 Mrd. DM.

[12] Vgl. zu den Versorgungslasten: Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29, Nr. 2.4.2.

[13] Vgl. zum Gewährleistungsrisiko: Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29, Nr. 2.4.3.

[14] Vgl. Stabilitäts-/Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten der EU (Stand 2001);
EZB-Monatsbericht vom März 2001, Nr. 4 (Tabelle 11).

[15] Vgl. EZB-Monatsbericht vom März 2001, Nr. 4.

Das Bundesministerium hat ausgeführt, die strikte Einhaltung der vorgesehenen Abbaustufen der Neuverschuldung und die Einhaltung des Moratoriums bzw. des Finanzierungsvorbehalts hätten sich als wirksame und ausreichende Instrumentarien erwiesen, um die anstehenden Haushaltsprobleme zu bewältigen. Mit den beiden Finanzplänen 2000 bis 2004 und 2001 bis 2005 würden diese Vorgaben exakt eingehalten.

Gegenüber der vom Bundesrechnungshof empfohlenen verstärkten Planungsvorsorge hat das Bundesministerium seine im Vorjahr erhobenen Bedenken (Drucksache 14/4226 Nr. 2.5.4) aufrechterhalten. Eine weitergehende planerische Vorsorge wäre nach Auffassung des Bundesministeriums der gegenwärtigen finanzpolitischen Konzeption der Bundesregierung eher schädlich, da sie – ohne zusätzliche deutliche Einsparanstrengungen – die schrittweise Rückführung der Neuverschuldung vereiteln würde und fälschlicherweise als zusätzlicher finanzieller Handlungsspielraum interpretiert werden könnte. Damit würde die Einhaltung der erforderlichen Haushaltsdisziplin, insbesondere der auch vom Bundesrechnungshof postulierte Zwang zum weiteren Sparen zur Überwindung der Neuverschuldung erschwert und Forderungen nach auch längerfristigen Ausgabeprogrammen provoziert. Die in der Planung enthaltenen globalen Minderausgaben trügen demgegenüber wirksam dazu bei, die Ausgabendisziplin aufrecht zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die vom Bundesministerium bekräftigte stetige Rückführung der Nettokreditaufnahme mit dem Ziel im Jahre 2006 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung vorzulegen. Er hält die vom Bundesministerium geltend gemachten Argumente gegen eine stärkere Risikovorsorge jedoch nach wie vor nicht für stichhaltig. Angesichts des Bündels an zusätzlichen Haushaltsbelastungen und Haushaltsrisiken bereits im laufenden Haushaltsjahr 2001 erscheint es keineswegs als ausgeschlossen, dass die mittelfristig vorgesehenen Abbauschritte bei der Nettoneuverschuldung deutlich verfehlt werden. Denn der Finanzplan bis 2005 enthält – wie dargelegt – nicht nur keinerlei Risikovorsorge, sondern darüber hinaus globale Minderausgaben, die notwendige Einsparschritte auf kommende Haushaltsjahre verlagern. Das Bundesministerium sollte daher rechtzeitig Vorkehrungen treffen, damit das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Finanzplanung wie auch in die Nachhaltigkeit des eingeschlagenen Konsolidierungsweges nicht erschüttert wird.

2.9 Ermittlung der Verschuldungsgrenze

Der aufgrund der jährlichen Finanzierungsdefizite anhaltende Anstieg der Verschuldung des Bundes hat den Bundesrechnungshof veranlasst, erstmals in seinen Bemerkungen 1999 (Drucksache 14/1667 Nr. 2.6) auf die aus seiner Sicht unzureichende Kreditbegrenzungswirkung des Artikels 115 GG hinzuweisen und Möglichkeiten zu einer wirksameren Begrenzung der Nettoneuverschuldung aufzuzeigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Thematik in seinen Bemerkungen 2000 nochmals aufgegriffen und darauf hingewiesen, dass trotz des verbesserten finanzwirtschaftlichen Umfelds zumindest mittelfristig Überlegungen zu einer stärkeren Begrenzung des Kreditfinanzierungsspielraums angestellt werden sollten (Drucksache 14/4226 Nr. 2.2).

Trotz einer in den letzten Jahren verminderten Nettokreditaufnahme bleibt das Thema weiterhin aktuell. Die auf der Grundlage der Systematik des Gruppierungsplans ermittelten Investitionsausgaben des Bundes lagen in den 90er-Jahren bei einem Volumen von jährlich 56 bis fast 67 Mrd. DM; sie haben damit einen erheblichen Kreditfinanzierungsspielraum eröffnet. Der Bund hat diesen Spielraum im Haushaltsvollzug regelmäßig zu einem hohen Grad ausgeschöpft und in zwei Jahren (1996, 1997) sogar deutlich überschritten.

Insgesamt hat dies geführt zu

- einer zusätzlichen Neuverschuldung von über 550 Mrd. DM in den Jahren 1991 bis 2000,
- weiteren in Sondervermögen (insbesondere Erblastentilgungsfonds, Fonds „Deutsche Einheit“, Bundeseisenbahnvermögen) angesammelten Schulden von rd. 500 Mrd. DM (1989: 6,7 Mrd. DM), von denen im Jahre 1999 rd. 390 Mrd. DM in die Bundesschuld eingegliedert worden sind,
- einer Gesamtverschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen von rd. 1,5 Billionen DM zum Ende des Jahres 2000.

Angesichts der unzureichenden Begrenzungswirkung von Artikel 115 GG für die Kreditaufnahme hat der Bundesrechnungshof Ansätze aufgezeigt, wie die für die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze maßgebliche Berechnungsgröße der Investitionen vermindert werden könnte. Wesentliche Elemente sind die Berücksichtigung von Wertverlusten, von Vermögensveräußerungen (insbesondere der Privatisierungserlöse), von Darlehensrückflüssen und der Inanspruchnahme von Gewährleistungen sowie die Vermeidung von Doppelzählungen.

Allein die Absetzung der Einnahmen aus Vermögensverwertungen sowie der Einnahmepositionen im Bundeshaushalt aus Darlehensvergaben, Gewährleistungen und Investitionszuschüssen Dritter von den Investitionsausgaben hätte im Bundeshaushalt die jährliche Verschuldungsgrenze in den Jahren 1997 bis 1999 um zweistellige Milliardenbeträge reduziert (vgl. **Tabelle 11).** Auf der Basis des Haushaltssolls 2001 würde die verminderte Verschuldungsgrenze erstmals – wenn auch nur geringfügig (um 0,8 Mrd. DM) – unterschritten.

Im Haushaltsentwurf 2002 und im Finanzplan bis 2005 ist eine weitere Rückführung der jährlichen Nettoneuverschuldung vorgesehen. Die Erlöse aus Vermögensverwertungen sollen künftig schwerpunktmäßig zur Abdeckung der Versorgungslasten im Bereich der Postnachfolgeunternehmen oder zur Tilgung von Altschulden eingesetzt werden. Vor diesem Hintergrund sieht das Bundesminis-

Tabelle 11

Kreditobergrenze gemäß Artikel 115 GG und mögliche Abzugsposten

Jahr	1997		1998		1999		2000		2001	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	
			Mrd. DM							
Nr. 1: Investitionsausgaben (= Kreditobergrenze nach Artikel 115 GG)	58,7	56,4	58,1	57,1	58,2	56,0	57,5	55,0	58,0	
Nr. 2: abzüglich:										
• Erlöse aus Vermögensverwertungen[1)]	13,1	13,0	36,4	26,4	21,5	14,1	5,2	3,5	7,3	
• Einnahmen aus Darlehensrückflüssen	4,2	6,0	4,3	4,8	5,9	6,0	3,7	4,0	3,8	
• Einnahmen aus Entgelten oder Gebühren und Rückgriffsforderungen bei Gewährleistungen[2)]	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	
• Einnahmen aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen Dritter (u. a. EU)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
Nr. 3: **Verschuldungsgrenze** (nach Abzug der o.a. Einnahmen)	**38,9**	**34,7**	**15,0**	**23,5**	**28,4**	**33,5**	**46,2**	**45,1**	**44,5**	
Nr. 4: Nettokreditaufnahme	70,9	63,7	56,4	56,4	53,5	51,1	49,5	46,5	43,7	
Nr. 5: Differenz zwischen Nr. 4 und Nr. 3 (= Überschreitungsbetrag)	**32,0**	**29,0**	**41,4**	**32,9**	**25,1**	**17,6**	**3,3**	**1,4**	**– 0,8**	

1) In den Jahren ab 1999 ohne Einbeziehung der zur Finanzierung der Postunterstützungskassen eingesetzten Privatisierungserlöse aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“, die nach den Regelungen zur Postreform bestimmungsgemäß eingesetzt werden.

2) Schätzbeträge.

terium zumindest derzeit keine Veranlassung, eine engere Auslegung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof befürwortet dagegen ungeachtet der rückläufigen Neuverschuldung nach wie vor zumindest auf mittelfristige Sicht eine stärkere – normativ verankerte – Begrenzung des Kreditfinanzierungsspielraums in konjunkturellen Normallagen. Die Entwicklung der Nettokreditaufnahme bis zum Haushaltssoll 2001 zeigt, dass es bei einer konsequenten Finanzpolitik durchaus möglich ist, eine engere Kreditbegrenzungsregel einzuhalten. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in dem sich die EWWU-Mitgliedstaaten mittelfristig zu nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalten verpflichtet haben, sollte die nationale Verschuldungsregelung des Artikels 115 GG als wirksames Instrument für eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik ausgestaltet werden. Der Bundesrechnungshof hält daher unverändert an seiner Anregung fest, die Möglichkeiten zur Kreditaufnahme stärker als bisher einzuschränken.

2.10 Verschuldung der öffentlichen Haushalte nach Einführung des Euro

2.10.1 EG-rechtliche Grenzen für die Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Mit der Einführung des Euro sind für die zwölf teilnehmenden Mitgliedstaaten auch wirtschafts- und finanzpolitische Verpflichtungen verbunden. Die „Euroländer“ haben sich im Maastricht-Vertrag von 1992 und im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 verpflichtet, übermäßige Defizite im öffentlichen Sektor (in Deutschland: Bund, Länder, Kommunen und Teile der Sozialversicherung) zu vermeiden und mittelfristig nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse sicherzustellen. Sie haben erhebliche finanzielle Sanktionen hinzunehmen, wenn sie den Anforderungen nicht gerecht werden.

Ob übermäßige öffentliche Defizite vorliegen, beurteilt der Europäische Rat anhand von zwei vorgegebenen finanzpolitischen Referenzwerten, den so genannten

„Maastricht Kriterien“. Nach dem Defizitkriterium darf das öffentliche Finanzierungsdefizit 3 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) nicht überschreiten; nach dem Schuldenstandskriterium darf der öffentliche Schuldenstand maximal 60 % des BIP erreichen. Wenn ein Mitgliedstaat diese Referenzwerte überschreitet, kann der Europäische Rat je nach Dauer und Umfang der Überschreitung gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat abgestufte Sanktionen in Form von unverzinslichen Einlagen oder sogar Geldbußen verhängen. Überschreitet die Bundesrepublik Deutschland z. B. das Defizitkriterium um rd. einen Prozentpunkt, könnten die Sanktionen gegenüber der Bundesrepublik bereits zweistellige Milliardenbeträge erreichen.[16)] Neben den finanziellen Sanktionen kann der Europäische Rat auch einen öffentlichen Tadel aussprechen.

2.10.2 Innerstaatliche Regelungen zur Haushaltsdisziplin (innerstaatlicher Stabilitätspakt)

Im Außenverhältnis, zwischen dem Mitgliedstaat Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft, treffen eventuelle EU-Sanktionen stets den Bund, auch wenn die Ursachen für die Sanktionen nicht nur beim Bund, sondern auch bei den Ländern und den Kommunen oder bei der Sozialversicherung liegen. Innerstaatlich sind sich Bund und Länder deshalb einig, dass sie gemeinsam die Verantwortung tragen, übermäßige Staatsdefizite zu vermeiden.[17)]

Die Verpflichtung Deutschlands zur Einhaltung der Maastrichtkriterien setzt eine innerstaatliche Abstimmung zwischen Bund und Ländern zwingend voraus. Hierbei ist verbindlich und konkret festzulegen, wie die für Deutschland insgesamt zulässige öffentliche Verschuldung und eventuelle Sanktionen der Europäischen Gemeinschaft auf die Betroffenen aufzuteilen sind. Auch nach mehrjährigen Abstimmungsversuchen zwischen Bund und Ländern liegt ein innerstaatlicher Stabilitätspakt noch nicht vor. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner Sitzung vom 12. Mai 2000 deshalb die Bundesregierung aufgefordert, die Verhandlungen dazu voranzutreiben. Eine abschließende Regelung solle möglichst parallel zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum bundesstaatlichen Finanzausgleich erreicht werden.

Im Maßstäbegesetz zum Finanzausgleich ist vorgesehen, dass bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern sowie der Gestaltung der öffentlichen Haushalte über die Bestimmungen des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 und 5 des Grundgesetzes hinaus sicherzustellen ist, dass durch eine gemeinsame Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden.[18)] Im Rahmen der Vereinbarungen zum Solidarpakt II haben Bund und Länder u. a. bekräftigt, ihren strikten Konsolidierungskurs fortzusetzen. In das Haushaltsgrundsätzegesetz sollen Verfahrensregelungen zur Sicherstellung der dauerhaften Einhaltung der Defizitkriterien aufgenommen werden. Es ist zu hoffen, dass es auf dieser Grundlage baldmöglichst gelingt, den innerstaatlichen Stabilitätspakt gesetzlich zu verankern.

Zwar besteht zur Zeit noch keine unmittelbare Sanktionsgefahr, jedoch ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass dies nicht dazu führen darf, in den Anstrengungen zur Umsetzung des innerstaatlichen Stabilitätspaktes nachzulassen. Diese Verpflichtung besteht unabhängig vom jeweils aktuellen finanzwirtschaftlichen Umfeld. Auch der Europäische Rat hat die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, „ab 2001 die Koordinierung der Haushaltspolitik zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen durch Aufwertung des Finanzplanungsrates und eventuell im Rahmen eines nationalen Stabilitätspaktes zu verstärken“.

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme auf die gleichlautende Entschließung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Fortführung des Solidarpakts und zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie auf die Regelung im Maßstäbegesetz verwiesen. Damit leisteten Bund und Länder ihren Beitrag, die im Maastricht-Vertrag und im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten Bestimmungen zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits nachhaltig zu erfüllen. Den besonderen Anforderungen an die innerstaatliche Koordinierung der öffentlichen Haushalte werde mit dieser innerstaatlichen Regelung Rechnung getragen. Die noch erforderlichen Abstimmungsgespräche zu den Verfahrensregelungen im Haushaltsgrundsätzegesetz würden zwischen Bund und Ländern zügig erfolgen.

Der zwischen Bund und Ländern gefundene Konsens über die gesetzliche Verankerung der innerstaatlichen Regelungen zur Haushaltsdisziplin ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes zu begrüßen. Er hofft, dass sich Bund und Länder im Rahmen der angesprochenen Verfahrensregelungen zeitnah über die konkrete Aufteilung der zulässigen Haushaltsdefizite einigen.

---

16) Zu weiteren Einzelheiten wird auf Nr. 2.10 der Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550) und Nr. 3 der Bemerkungen 1998 (Drucksache 14/29) verwiesen.

17) Dies ergibt sich u. a. aus dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht (Art.2 des Gesetzes zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die EU) vom 28. Dezember 1992.

18) § 3 Abs. 3 MaßstG.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

3 Investorbaumaßnahme zur Unterbringung der Auslandsvertretungen in New York

3.0

Das Auswärtige Amt hat von einem amerikanischen Investor in New York eine Liegenschaft für die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, das Generalkonsulat und das Deutsche Informationszentrum erworben. Die der Entscheidung für die Investorbaumaßnahme zugrunde liegenden Wertermittlungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren unzureichend.

Den Innenausbau plante die Bauverwaltung als Teilbaumaßnahme, was sich finanziell nachteilig auswirkte. Den Raumbedarf legte das Auswärtige Amt erst nach Abschluss des Kaufvertrages fest. Das Gebäude verfügt über mehr Geschosse als erforderlich. Zwei Geschosse sind derzeit vermietet, ein Geschoss blieb als nicht nutzbares „Luftgeschoss“ unausgebaut. Die übrigen Flächen nutzen die Vertretungen wegen verminderten Personals nicht optimal.

3.1 Entscheidung über Investor- oder Eigenbaumaßnahme

3.1.1

Ein amerikanischer Investor hatte im Jahre 1994 in unmittelbarer Nähe der Vereinten Nationen in New York ein Grundstück mit einem darauf noch zu errichtenden Gebäude zum Kauf angeboten. Das Auswärtige Amt erwarb das Grundstück mit einem nach eigenen Vorgaben errichteten 23geschossigen Gebäude für rd. 70 Mio. DM einschließlich Nebenkosten (Investorbaumaßnahme). Die Liegenschaft dient der Unterbringung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, des Generalkonsulats und des Deutschen Informationszentrums. Vorher waren die drei Auslandsvertretungen in New York in getrennt angemieteten Bürohochhäusern in Manhattan untergebracht. Die Mietkosten betrugen jährlich rd. 5,1 Mio. DM.

Für die Projektbearbeitung war das Auswärtige Amt zuständig. Die Bauverwaltung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) sowie das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) unterstützten und berieten das Auswärtige Amt baufachlich.

Da die Liegenschaft von der Größe her alle drei Vertretungen aufnehmen konnte, ging das Auswärtige Amt davon aus, dass bei einer gemeinsamen Verwaltung der Vertretungen Synergieeffekte entstehen. Es ließ auch drei weitere zum Kauf angebotene Gebäude im selben Stadtteil von New York untersuchen. Das Bundesamt stellte dazu Wertermittlungen an.

Die Wertermittlungen des Bundesamtes für das ausgewählte rd. 465 m^2 große Grundstück enthielten unterschiedliche Ansätze; der Bodenwert war anfangs mit rd. 4,5 Mio. DM, später mit rd. 12 Mio. DM angegeben. Den Gebäudewert ohne Innenausbau hatte das Bundesamt zuerst mit rd. 45 Mio. DM, später nur noch mit rd. 28 Mio. DM angesetzt. Die letzteren Werte entsprachen jeweils den zuvor mit dem Investor erzielten Verhandlungsergebnissen.

Die mehrmals fortgeschriebenen Untersuchungen ergaben, dass die Investorbaumaßnahme das kostengünstigste und zweckmäßigste Angebot war. Die vom Bundesamt ebenfalls berechnete Eigenbaumaßnahme auf einem bundeseigenen Grundstück in der Park Avenue ergab um ca. 50 % höhere Baukosten als die Investorbaumaßnahme.

Aufgrund der damaligen Mietkosten errechnete das Auswärtige Amt, dass sich der Erwerb der angebotenen Liegenschaft in wenigen Jahren amortisieren werde. Es legte dem Bundesministerium der Finanzen die wirtschaftlichen, organisatorischen und politischen Gründe für die Einwilligung in den Erwerb der Liegenschaft dar.

In die nach der Bundeshaushaltsordnung geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bezog das Auswärtige Amt sowohl positive Faktoren (z. B. Mietersparnisse, Einnahmen aus dem Verkauf des bundeseigenen Grundstücks Park Avenue) als auch negative Faktoren (z. B. Zahlungen für die vorzeitig beendeten Mietverhältnisse, zusätzliche Honorare für Architekten und juristische Berater sowie die jährlichen Baunutzungskosten des neuen Gebäudes) nicht oder nicht ausreichend ein. Außerdem berechnete es die Barwerte der Alternativen nicht. Das Bundesministerium der Finanzen forderte eine abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle; sie steht noch aus.

3.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die in den Wertermittlungen und Kostenangaben des Bundesamtes sowie in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Auswärtigen Amtes enthaltenen Mängel aufgezeigt. In der vorgelegten Form bildeten die Unterlagen seiner Auffassung nach keine ausreichende Entscheidungsgrundlage.

Der Bundesrechnungshof hat es für geboten gehalten, dass Wertermittlungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig die tatsächlichen Kosten der Alternativlösungen widerspiegeln und unbeeinflusst von Verhandlungsergebnissen erstellt werden. Für künftige Investorbaumaß-

nahmen im Ausland hat er ferner empfohlen, dass die beteiligten Bundesministerien Regelungen für die Entscheidung und Durchführung vereinbaren. Er hat dazu inhaltliche Empfehlungen gegeben.

3.1.3

Das Auswärtige Amt hat zur Wirtschaftlichkeit der Investorbaumaßnahme im Vergleich zur bisherigen Unterbringung hervorgehoben, dass die politischen und organisatorischen Gründe für den Erwerb der Liegenschaft gewichtig genug gewesen seien, um die Erwerbsentscheidung zu tragen.

Das Bundesministerium hat zu den um rd. 50 % höher geschätzten Baukosten einer Eigenbaumaßnahme erklärt, dass das Bundesamt die Schätzkosten auf der Basis von Vergleichsbauten zu hoch angesetzt habe. Der Kostenunterschied zugunsten der Investorbaumaßnahme sei in dieser Höhe nicht gegeben gewesen. Es habe keinen Grund, an der Objektivität der Wertermittlungen zu zweifeln, sei aber der Auffassung, dass neben den Verhandlungsergebnissen auf eigenermittelte Daten nicht verzichtet werden solle.

3.1.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Lage der Liegenschaft in der Nähe der Vereinten Nationen organisatorisch vorteilhaft ist. Dies trifft aber auch auf einige der von der Ständigen Vertretung selbst benannten Alternativen in unmittelbarer Nähe zu. Allein dies hätte Anlass für genauere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sein müssen, bei denen die bisherige mit der geplanten Unterbringung sowie die Alternativen einer Investor- oder Eigenbaumaßnahme mit zutreffenden Kosten zu vergleichen gewesen wären. Die Aussage des Bundesministeriums, dass die Kostenermittlung des Bundesamtes für eine Eigenbaumaßnahme unzutreffend war, stellt die gesamte Entscheidung des Auswärtigen Amtes für die Investorbaumaßnahme nachträglich infrage.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass künftig entsprechend der Bundeshaushaltsordnung und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften methodisch richtige, mit vollständigen und zutreffenden Kostenangaben versehene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Wertermittlungen aufgestellt und den Entscheidungen zugrunde gelegt werden.

3.2 Raumplanung und Nutzung des Gebäudes

3.2.1

Das Auswärtige Amt machte zunächst 4 840 m² Hauptnutzfläche als Raumbedarf geltend. Nach mehr als zweijährigem Schriftwechsel und wiederholt geänderten Anträgen genehmigte das Bundesministerium der Finanzen einen Raumbedarf von 4 020 m². Der Kaufvertrag war zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen. Der vom Investor inzwischen erstellte Rohbau überstieg diesen Wert um etwa 20 %. Das Bundesministerium der Finanzen hatte deshalb dem Erwerb nur unter der Voraussetzung zugestimmt, dass vier Geschosse vermietet werden. Das Auswärtige Amt vermietete zwei Geschosse, wofür es jährlich rd. 400 000 DM Miete einnahm. Das Mietverhältnis für das hauseigene Restaurant löste es inzwischen wegen Konkurses des Pächters auf. Die überzähligen Geschosse verwendete das Auswärtige Amt für einen Veranstaltungssaal mit doppelter Raumhöhe sowie für ein nicht ausgebautes und nicht nutzbares „Luftgeschoss“. Letzteres verfügt über eine tragfähige, aber nicht vollständig geschlossene Deckenkonstruktion. Nach Angaben der Bauverwaltung ist das Geschoss unter bestimmten Bedingungen ausbaufähig.

Das Auswärtige Amt hatte den Flächenbedarf für insgesamt 186 Beschäftigte berechnet. Danach verminderten die Vertretungen ihren Personalbestand; infolgedessen blieben Büroräume ungenutzt. Bibliotheksräume und einige Nebenräume des Informationszentrums benötigte die Vertretung wegen verminderter Aufgaben ebenfalls nicht mehr. Neben der Fläche des ehemaligen Restaurants von rd. 230 m^2 verfügten die Vertretungen über einen 180 m^2 großen Versammlungsraum, einen 120 m^2 großen Konferenzsaal mit Nebenräumen sowie über mehrere Besprechungsräume mit insgesamt rd. 130 m^2. Das entsprach drei Vollgeschossen. Zudem nutzte das Informationszentrum ein Bürogeschoss überwiegend als Lagerfläche, weil andere Lagermöglichkeiten fehlten. Die Vertretung schloss nicht aus, dass – den Ausbau des „Luftgeschosses“ vorausgesetzt – dieses mindestens als Lagerfläche geeignet sei und dafür das Bürogeschoss vermietet werden könne.

3.2.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass über den Raumbedarf verspätet entschieden wurde. Seiner Auffassung nach hätte das Auswärtige Amt das Gebäude bei rechtzeitig – d. h. vor Abschluss des Kaufvertrages – geklärtem Raumbedarf kleiner planen oder zumindest zwei weitere Geschosse vermieten müssen. Die mehrmalige Raumplanung war aufwendig und teilweise unwirtschaftlich, weil z. B. ein Geschoss als „Luftgeschoss“ belassen und nicht ausgebaut wurde, andere Geschosse mit doppelter Raumhöhe gebaut wurden (z. B. Versammlungs- und Besprechungsräume).

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, für das Gebäude ein neues Nutzungskonzept zu erstellen. Dabei sollte geprüft werden, wie nicht mehr benötigte Flächen zusammengelegt und geschossweise vermietet werden könnten. Zudem sollte auf ein hauseigenes Restaurant verzichtet werden, da die Versorgung des Personals durch Restaurants in nächster Nähe und zahlreiche Kücheneinrichtungen im Gebäude ausreichend sichergestellt ist. Auch eine Zusammenlegung der Flächen für Veranstaltungen und Besprechungen sollte das Auswärtige Amt angesichts der gesunkenen Personalzahlen prüfen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, bei der Baubehörde der Stadt New York feststellen zu lassen, ob ein nachträglicher Ausbau des „Luftgeschosses" genehmigt werden könne. Die Bauverwaltung sollte dann feststellen, mit welchen Kosten für den gebrauchsfähigen Ausbau zu rechnen ist. Das Auswärtige Amt hätte dann die Kosten für das neue Nutzungskonzept den möglichen Mieteinnahmen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüberzustellen.

3.2.3

Das Auswärtige Amt hat in seiner Stellungnahme die Forderung des Bundesrechnungshofes, dass Raumplanungen erst begonnen werden, wenn der Raumbedarf feststeht, für eine wirtschaftliche Notwendigkeit gehalten. Es habe sich aber mit dem Bundesministerium der Finanzen nicht rechtzeitig einigen können. Zur derzeitigen Raumnutzung hat es erklärt, dass sich Personalveränderungen aus dem ständigen Wandel des Aufgabenprofils der Auslandsvertretungen ergäben. Es werde aber noch in diesem Jahr das Nutzungskonzept für das Gebäude einschließlich weiterer Vermietungsmöglichkeiten umfassend prüfen.

Die ungewöhnliche Bauweise des nicht ausgebauten „Luftgeschosses" hat das Bundesministerium damit erklärt, dass nach der Raumplanung ein weiteres Geschoss für die Unterbringung der Vertretungen nicht benötigt und die von der Baubehörde New York bewilligte Fläche ausgeschöpft worden sei. Der Rohbau sei zudem bereits fertiggestellt gewesen, sodass die Gebäudehöhe nicht mehr zu verringern gewesen sei. Der Ausbau des „Luftgeschosses" hätte einer Genehmigung durch die New Yorker Baubehörde bedurft, wozu das Auswärtige Amt keinen Bedarf gesehen habe. Die New Yorker Baubehörde habe inzwischen eine zustimmende Haltung für einen möglichen Ausbau des Geschosses angedeutet. Das Auswärtige Amt werde dies in sein neues Gesamtnutzungskonzept einbeziehen, zu dem die Bauverwaltung die erforderlichen Planungen und Kostenberechnungen aufstellen werde.

3.2.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Auswärtige Amt dem neuen Nutzungs- und Vermietungskonzept eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde legt.

3.3 Kaufvertrag und Eigenbauleistungen

3.3.1

Der Kaufvertrag sah eine Vorauszahlung und Ratenzahlungen nach Baufortschritt vor. Der Kaufpreis enthielt den ursprünglich mit angebotenen Innenausbau nicht, weil der Raumbedarf erst nach Abschluss des Kaufvertrages festgelegt wurde. Der Investor hatte den Innenausbau als Großraumbüro mit rd. 8 Mio. DM mit angeboten, war aber bereit, Einzelraumbüros für die vom Bundesamt kalkulierten Kosten von rd. 9 Mio. DM zu bauen. Da die Bauverwaltung die Raumplanung bei Vertragsabschluss noch nicht abgeschlossen hatte, sah der Kaufvertrag vor, dass Planung und Leistungsbeschreibung für den Innenausbau vom Käufer zu erbringen seien. Deshalb plante das Bundesamt den Innenausbau als eigenständige Teilbaumaßnahme. Darüber hinaus überarbeitete der Kontaktarchitekt des Bundesamtes die Raumplanung mehrmals, was zu ca. 1 Mio. DM höheren Honorarkosten führte. Die zeitlich versetzte Planung wirkte sich auch auf die Baukosten nachteilig aus, die das Bundesamt mit rd. 9 Mio. DM plante und wegen ungünstiger Ausschreibungsergebnisse und nachträglicher Forderungen mit rd. 13,6 Mio. DM – rd. 50 % höher als geplant – abrechnete. Der Investor konnte seine Bauleistungen für die Gebäudekonstruktion und die technische Ausrüstung zu den im Wettbewerb angebotenen Preisen ohne Kostensteigerungen ausführen. Weitere Mehrkosten in Höhe von fast einer Million DM entstanden beim Innenausbau für zusätzliche Koordinierungsleistungen des Investors. Daneben erhielt er rd. 3 Mio. DM für sein Baumanagement.

3.3.2

Der Bundesrechnungshof hat einen Vertrag mit einem Investor über eine noch zu erbringende Bauleistung nur dann für sinnvoll gehalten, wenn diese ungeteilt und vollständig im Vertrag sowie im Preis berücksichtigt ist. Seiner Auffassung nach waren die durch die abgetrennte Eigenleistung des Innenausbaus bedingten Mehrkosten von mehreren Millionen DM dann zumindest anteilig vermeidbar.

Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass sich bei Ratenzahlungen nicht von vornherein Ersparnisse ergeben. Der Käufer trägt dabei das Risiko, im Fall eines Konkurses des Investors das unfertige Bauwerk anderweitig vollenden zu müssen. Aus diesen Gründen hat der Bundesrechnungshof, insbesondere bei Investorverfahren im Ausland, einen Kaufvertrag mit Entgeltzahlung für die vollständige Leistung bei Eigentumsübergang für zweckmäßiger und weniger risikobehaftet gehalten.

3.3.3

Das Bundesministerium hat die Mehrkosten für den Innenausbau mit dem Bau von Einzelbüros anstelle von Großraumbüros und den Währungsschwankungen begründet. Bei Ratenzahlungen sehe es größere Einflussmöglichkeiten auf das Bauwerk. Es hat ferner – wie auch das Auswärtige Amt – erklärt, dass künftige Kaufverträge die vollständige und ungeteilte Gesamtbauleistung enthalten sollen.

3.3.4

Der Bundesrechnungshof hält die Begründung für die Mehrkosten für nicht überzeugend, weil der Investor bereit war, auch Einzelbüros für rd. 9 Mio. DM zu we-

sentlich geringeren Kosten als die von der Bauverwaltung abgerechneten rd. 13,6 Mio. DM zu bauen. Diese Problematik stellt sich künftig dann nicht mehr, wenn – wie von beiden Bundesministerien angekündigt – die vollständige und ungeteilte Bauleistung den Kaufverträgen mit Investoren zugrundegelegt wird. Der Bundesrechnungshof hält es für angebracht, dass der Investor künftig zudem das Finanzierungsrisiko für seine Baumaßnahme bis zum Eigentumsübergang trägt.

4 Zuteilung ausländischer Dienstorte zu einer Stufe des Auslandszuschlags

4.0

Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes erhalten aufgrund der Besonderheiten des Dienstes und der Lebensbedingungen im Ausland so genannte Auslandszuschläge. Die ausländischen Dienstorte werden zu diesem Zweck zwölf in der Höhe gestaffelten Zuschlagsstufen zugeteilt. Eine vom Gesetzgeber bei der Verabschiedung des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst im Jahre 1991 vorgesehene regelmäßige und systematische Überprüfung der Zuteilung der Dienstorte fand bis heute nicht statt. Die Arbeiten einer Interministeriellen Kommission und einer weiteren Arbeitsgruppe blieben ergebnislos.

4.1

Bedienstete des Auswärtigen Amtes erhalten zum Ausgleich der aus den Besonderheiten ihrer Arbeit und der Lebensbedingungen im Ausland folgenden materiellen und immateriellen Belastungen so genannte Auslandszuschläge. Diese sind in zwölf Stufen gegliedert. Sie betragen zwischen rd. 1 700 DM (Zuschlag für die niedrigste Besoldungsgruppe in der Stufe 1) und rd. 10 500 DM (Zuschlag für die höchste Besoldungsgruppe in der Stufe 12) monatlich. Die ausländischen Dienstorte werden den zwölf Stufen mithilfe einer Verordnung zugeteilt. Nach dem in den 70er-Jahren entwickelten Verfahren wurden die materiellen Belastungen modellhaft anhand des mengenmäßigen Mehraufwandes für einen repräsentativen Haushalt im Ausland geschätzt. Zur Abgeltung der immateriellen Belastungen kam je nach Dienstort ein bestimmter Betrag hinzu.

Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst sieht regelmäßige Überprüfungen und Anpassungen der auslandsbezogenen Leistungen vor. Nach der amtlichen Begründung zum Gesetz soll „eine Interministerielle Kommission zu transparenten und zügigen Anpassungsverfahren beitragen“.

4.2

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung im Jahre 2000 fest, dass eine systematische Überprüfung der Zuteilung der ausländischen Dienstorte zu einer Stufe des Auslandszuschlags nicht stattgefunden hat.

Das federführende Auswärtige Amt und weitere beteiligte Bundesministerien richteten nach Inkrafttreten des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst zwar die Interministerielle Kommission ein. Diese sollte u. a. ein neues Bewertungssystem zur Einstufung der Dienstorte erarbeiten. Die Kommission tagte zwischen den Jahren 1992 und 2000 insgesamt sechsmal und befasste sich sowohl mit grundsätzlichen Fragen eines neuen Bewertungssystems als auch mit der Einstufung einzelner Orte. Ein transparentes Verfahren auf der Grundlage von eindeutig definierten und damit bewertbaren Kriterien kam dabei jedoch nicht zustande. Auch eine zusätzliche, im Jahre 1996 zur Überarbeitung der Kriterien für die Stufen des Auslandszuschlags eingerichtete Arbeitsgruppe kam zu keinem Ergebnis.

Um die Jahreswende 1997/1998 wandte sich das Auswärtige Amt z. B. schriftlich an verschiedene Auslandsvertretungen mit der Bitte um Bericht zu den materiellen Mehrbelastungen. In Westeuropa hätten sich seit dem Jahre 1975 die Verhältnisse insbesondere im Mittelmeerraum „mancherorts grundlegend und gewiss nicht zum Negativen verändert“. Für Bordeaux fanden sich in den Akten zu den Ausgaben eines Bediensteten u. a. folgende Erläuterungen: „Bei der Position Verkehr habe ich einen fiktiven Zweitwagen angenommen. Bei Urlaub schlägt unser Thailandaufenthalt durch, der bei mir regelmäßig anfällt“. Das Auswärtige Amt hat die Ausgabenblöcke dann in einer „überarbeiteten Tabelle“ so festgelegt, dass sie in der Summe den aktuellen Auslandsdienstbezügen entsprachen. Der Bearbeiter im Auswärtigen Amt korrigierte z. B. die vom Bediensteten in Bordeaux angegebenen 183 DM pro Monat für Hauspersonal auf 500 DM, weil ihm „der Betrag zu niedrig erschien“. Unter der Rubrik „Kleidung, Schuhe“ war vermerkt, dass der Sommer in Bordeaux fast tropisch und der Winter „lausig“ kalt sei. Daher sei der Betrag von 300 DM auf 600 DM anzuheben.

Derzeit werden Einstufungen verhandelt und nicht anhand festgelegter und nachvollziehbarer Kriterien vorgenommen. Die Zuteilung der Dienstorte berücksichtigt weder die Entwicklung und das Zusammenwachsen der Europäischen Union noch den Umzug des Auswärtigen Amtes nach Berlin (Wechsel des Referenzortes).

4.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass fast zehn Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst die Zuteilung der Dienstorte noch immer nicht systematisch überprüft wurde und kein transparentes Verfahren für die Einstufungen existiert.

Er hat das Auswärtige Amt und die beteiligten Bundesministerien aufgefordert, dies nunmehr zügig in Angriff zu nehmen und ein neues Bewertungssystem zu erarbeiten. Dabei sollte auch geprüft werden, ob ein Unternehmen der freien Wirtschaft die Belastungen an ausländischen Dienstorten nicht objektiver, kostengünstiger und qualitativ zuverlässiger bewerten kann, wie dies z. B. in der Schweiz geschieht. Im Übrigen könnte die auf Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses im Auswärtigen Amt zum Zwecke der Überarbeitung des Heimaturlaubs eingeführte Nutzwertanalyse für die Zuteilung der Dienstorte Verwendung finden.

4.4

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, es sei bereit, zusammen mit den beteiligten Bundesministerien das gegenwärtige Verfahren anzupassen. Dabei könne ein Punktesystem und die Einschaltung eines unabhängigen Unternehmens in Erwägung gezogen werden. Die Interministerielle Kommission verfolge ihren Auftrag weiter, die auslandsbezogenen Leistungen regelmäßig auf ihre Angemessenheit zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen. Dazu gehöre auch eine Anpassung des Zuteilungsverfahrens von Dienstorten zu einer Zuschlagsstufe.

4.5

Das Auswärtige Amt bleibt aufgefordert, die zugesagte Anpassung und Überprüfung so rasch wie möglich umzusetzen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

5 Auflösung des Ausgleichsfonds

5.0

Der Lastenausgleich ist – mehr als 50 Jahre nach Kriegsende – weitestgehend abgeschlossen. Von geringfügigen Ausnahmen abgesehen, werden keine Ausgleichsabgaben mehr erhoben. Durch die Auflösung des Ausgleichsfonds und den Verzicht auf die „Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds“ ließen sich bei Bund und Ländern Verwaltungsvereinfachungen und damit einhergehend Einsparungen in Millionenhöhe erzielen.

5.1

Das Gesetz über den Lastenausgleich (LAG) regelt den Ausgleich oder die Milderung bestimmter Kriegs- und Kriegsfolgeschäden. Es trat im September 1952 in Kraft. Ausgleichsleistungen waren in der Vergangenheit insbesondere Eingliederungsdarlehen, Hausratentschädigungen, Wohnraumhilfen sowie Entschädigungen nach dem Altsparergesetz und im Währungsausgleich für Sparguthaben. Zur Zeit werden noch die Kriegsschadenrente und – allerdings in wesentlich geringerem Umfang – Einmalleistungen gewährt.

Der im Jahre 1952 eingerichtete Ausgleichsfonds dient der Durchführung des Lastenausgleichs. Als Sondervermögen ist er vom allgemeinen Haushalt des Bundes getrennt und zielt darauf ab, Lastenausgleichsabgaben zweckgebunden ausschließlich für Leistungen des Lastenausgleichs zu verwenden. Der Ausgleichsfonds verfügt über eine eigene Kasse. Das Bundesausgleichsamt verwaltet den Ausgleichsfonds getrennt vom übrigen Bundeshaushalt und erstellt hierüber einen besonderen Abschluss. Ein beim Bundesausgleichsamt gebildeter Kontrollausschuss überwacht die Verwaltung des Ausgleichsfonds (§§ 313 und 320 LAG).

Grundsätzlich verfügt jedes Land über einen Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds bei den Beschwerdeausschüssen und den Verwaltungsgerichten der Länder (§ 316 LAG). Zusätzlich bestellt der Präsident des Bundesausgleichsamtes beim Bundesverwaltungsgericht einen Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds. Die Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds achten darauf, dass die Mittel des Ausgleichsfonds nicht gesetzwidrig oder missbräuchlich verwendet werden (§ 322 LAG). Sie sind an den Verfahren über die Gewährung und Rückforderung von Ausgleichsleistungen beteiligt, soweit über einen Rechtsbehelf zu entscheiden ist.

Die Ministerpräsidenten der Länder halten Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds übereinstimmend nicht mehr für erforderlich. Diese seien an ausgabenwirksamen Bescheiden nicht mehr beteiligt und entfalteten schon von daher nur eingeschränkte Wirkungen. Die Ministerpräsidenten fordern, die entsprechenden Vorschriften des LAG aufzuheben. Ein Verzicht auf die Einrichtung der Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds könnte allein auf Länderebene zehn Stellen einsparen.

5.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Lastenausgleich – mehr als 50 Jahre nach Kriegsende – weitestgehend abgeschlossen ist. Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds von einst mehr als 4 Mrd. DM jährlich sind auf rd. 280 Mio. DM (Haushaltsplan 2001) gesunken.

Bis in die 70er-Jahre waren die Ausgleichsabgaben (u. a. Vermögensabgabe, Hypothekengewinnabgabe und Anteile am Vermögensteueraufkommen) die wesentlichen Einnahmen. Heute fließen hauptsächlich Zuschüsse öffentlicher Haushalte und Rückzahlungen von Aufbaudarlehen in den Ausgleichsfond. Ausgleichsabgaben werden – von wenigen Stundungsfällen abgesehen – nicht mehr erhoben.

Bei den verbliebenen Leistungen des Lastenausgleichs sind im Bereich Kriegsschadenrente keine neuen Anträge mehr zu erwarten. Die letzten Einmalleistungen werden voraussichtlich im Jahre 2004 gewährt.

Der Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds beim Bundesverwaltungsgericht äußerte sich in den Jahren 1995 bis 1999 durchschnittlich in weniger als acht Fällen jährlich. Ein Großteil dieser Fälle betraf Nichtzulassungsbeschwerden, bei denen es im Wesentlichen um Verfahrensfragen ging.

5.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die ursprünglichen Gründe für die Errichtung des Ausgleichsfonds heute nicht mehr tragen. Lastenausgleichsabgaben, die vom allgemeinen Haushalt des Bundes zu trennen und zweckgebunden nur für Lastenausgleichsleistungen zu verwenden sind, werden praktisch nicht mehr erhoben. Ein eigenes Sondervermögen mit Kasse, Verwaltung und einem besonderen Kontrollausschuss ist daher nicht mehr erforderlich. Er hat empfohlen, den Ausgleichsfonds aus Gründen der Haushaltsklarheit und der Verwaltungsvereinfachung aufzulösen und die verbliebenen Einnahmen und Ausgaben unmittelbar über den Bundeshaushalt abzuwickeln.

Mit Auflösung des Ausgleichsfonds sollten auch die Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds entfallen. An ausgabenwirksamen Ausgangsbescheiden sind diese bereits heute nicht mehr beteiligt.

Bund und Länder könnten auf diese Weise insgesamt jährlich Haushaltsmittel für Personal- und Sachausgaben in Millionenhöhe einsparen.

5.4

Das Bundesministerium, das die Dienstaufsicht über das Bundesausgleichsamt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen ausübt, hat zugesagt, den Ausgleichsfonds voraussichtlich bis Ende des Jahres 2004 aufzulösen und die Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds entfallen zu lassen. Hierfür sei ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren erforderlich, das die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Artikel 120 (Besatzungskosten-Kriegsfolgelasten) und 120 a (Lastenausgleich) GG berücksichtigen müsse. Ein früherer Termin komme aus diesem Grund nicht in Betracht. Außerdem seien bis Ende des Jahres 2004 voraussichtlich alle Anträge auf Einmalleistungen nach dem LAG erledigt.

5.5

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es im Hinblick auf das erforderliche Gesetzgebungsverfahren vertretbar, den Fonds noch bis zum Ende des Jahres 2004 beizubehalten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass unverzüglich mit den erforderlichen Vorarbeiten begonnen wird.

6 Vertretung des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht
(Kapitel 06 01)

6.0

Der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht ist eine eigenständige Rechtspflegebehörde des Bundes. Er kann sich zur Wahrung des öffentlichen Interesses an bestimmten Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht beteiligen. Der Oberbundesanwalt wird zum Ende des Jahres 2001 aufgelöst. Ab dem Jahre 2002 nimmt seine Aufgaben ein Vertreter des Bundesinteresses im Bundesministerium wahr. Der Bundesrechnungshof wertet dies als Schritt in die richtige Richtung, sieht jedoch weitere Spielräume, die Aufgabe wirksamer und kostengünstiger zu erledigen.

6.1

Nach § 35 der Verwaltungsgerichtsordnung in der bis 31. Dezember 2001 geltenden Fassung besteht beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Oberbundesanwalt eine eigenständige Rechtspflegebehörde des Bundes. Dieser kann sich zur Wahrung des öffentlichen Interesses nach seinem Ermessen an jedem Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Ausnahme der Verfahren vor den Wehrdienst- und Disziplinarsenaten beteiligen. Möglich ist eine Beteiligung insbesondere dann, wenn der Bund sich mangels Stellung als Partei oder Beigeladener nicht zu aus seiner Sicht maßgeblichen Fragen äußern kann. In diesem Fall führt der Oberbundesanwalt Gesichtspunkte für den Bund in den Rechtsstreit ein, ist aber auch nicht gehindert, Standpunkte von Bürgern oder Dritten zu unterstützen. Der Oberbundesanwalt ist nur an Weisungen der Bundesregierung gebunden. Die Vertretung des Bundes obliegt ihm in keinem Fall.

Bei der formellen Verfahrensbeteiligung gibt der Oberbundesanwalt gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht eine schriftliche Erklärung ab und nimmt an der mündlichen Verhandlung teil. Er unterrichtet die zuständigen obersten Bundesbehörden vorab, damit diese die erforderliche fachliche Zuarbeit leisten können. Unabhängig von einer Beteiligung soll der Oberbundesanwalt den zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden seine Erfahrungen aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mitteilen, Anregungen für die Verwaltungspraxis geben und auf möglichen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf bei geltenden Vorschriften hinweisen.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2002 wird der Oberbundesanwalt aufgrund einer Änderung des § 35 der Verwaltungsgerichtsordnung aufgelöst. An seine Stelle tritt ein Vertreter des Bundesinteresses im Bundesministerium. Dessen Aufgabe wird im Gesetz nicht näher umschrieben. Trotz der Eingliederung in das Bundesministerium ist der Vertreter des Bundesinteresses nur den Weisungen der Bundesregierung unterworfen. Er kann sich auch an Verfahren vor den Disziplinarsenaten beteiligen. Weitere grundsätzliche Änderungen sind nicht vorgesehen.

Im Haushaltsplan 2001 (Kapitel 06 04) betrug das Ausgaben-Soll des Oberbundesanwaltes bei 21 Planstellen/Stellen rd. 2,2 Mio. DM. Mit dem Wechsel vom Oberbundesanwalt zum Vertreter des Bundesinteresses wird Kapitel 06 04 ab dem Haushaltsjahr 2002 entfallen. Der Regierungsentwurf zum Haushalt 2002 sieht den Wegfall der Planstelle des bisherigen Behördenleiters (Besoldungsgruppe B 8) vor. Sieben Stellen werden für die Aufgaben des Vertreters des Bundesinteresses, die des bisherigen

stellvertretenden Behördenleiters (Besoldungsgruppe B 6) für andere Zwecke in das Kapitel 06 01 umgesetzt. Sechs Stellen sollen zum Ausgleich für neue Stellen im Kapitel 06 01 verwendet werden; sechs weitere werden in verschiedene andere Kapitel des Einzelplans 06 umgesetzt, wobei deren endgültige Verwendung noch nicht feststeht.

6.2

Das Bundesverwaltungsgericht verzeichnete in den Jahren 1994 bis 2000 durchschnittlich 3 647 Eingänge jährlich; davon entfielen 522 (rd. 14 %) auf Revisions-, Normenkontroll-, Wiederaufnahme- und erstinstanzliche Verfahren. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich der Oberbundesanwalt im Durchschnitt an 164 Prozessen (rd. 4 % der Eingänge) pro Jahr beteiligte. Dabei konzentrierte er sich überwiegend auf die oben genannten Verfahrensarten; von diesen griff er rd. 30 % auf. In rd. 23 % der Fälle schaltete er sich in Verfahren ein, in denen sich der Bund als Kläger, Beklagter oder Beigeladener ohnehin äußern konnte. Die Eingänge beim Gericht (3 999 im Jahre 1994 gegenüber 2 837 im Jahre 2000) und die Beteiligungen des Oberbundesanwaltes (177 im Jahre 1994 gegenüber 147 im Jahre 2000) wiesen im Erhebungszeitraum eine insgesamt zurückgehende Tendenz auf.

Die Beratung oberster Bundes- und Landesbehörden konnte der Oberbundesanwalt weder in Größenordnungen noch an Beispielen veranschaulichen. Auch seine vermittelnde Tätigkeit zwischen den Verfahrensbeteiligten war zahlenmäßig nicht zu erfassen; die wenigen Fälle ließen sich auf außerordentliche Begleitumstände zurückführen.

Im Prüfungsverfahren wies das Bundesministerium darauf hin, der Oberbundesanwalt bündele anderweitig nicht zu koordinierende Standpunkte der Ressorts zu einer einheitlichen Haltung der Bundesregierung gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht. Er nehme korrigierende Eingriffe vor, wenn die Bundesministerien den Streitigkeiten vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht die gebührende Aufmerksamkeit widmeten. Außerdem solle er Bundesministerien und Bundesverwaltungsgericht auch außerhalb rechtshängiger Verfahren informell Hintergrundinformationen zur Meinungsbildung im Sinne des öffentlichen Interesses anbieten.

6.3.1

Der Bundesrechnungshof hat in der Entscheidung, den Oberbundesanwalt als Behörde aufzulösen und die Aufgaben einer zentralen Stelle im Bundesministerium zu übertragen, einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung gesehen. Um damit einen Beitrag zur Verschlankung der Bundesverwaltung erbringen zu können, hat er gefordert, eine Aufgabenanalyse unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren rückläufigen Fallzahlen durchzuführen, die bisherigen Abläufe zu straffen und mögliche Einsparungen zeitnah umzusetzen.

6.3.2

Der Bundesrechnungshof hält jedoch mittelfristig eine zentrale Stelle zur Wahrnehmung des Bundesinteresses vor dem Bundesverwaltungsgericht für sachlich nicht geboten. Ein gesonderter Vertreter des öffentlichen Interesses ist in einem gefestigten demokratischen und rechtsstaatlichen Gemeinwesen nicht mehr erforderlich. Neben den für den Vollzug zuständigen, an Recht und Gesetz gebundenen Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen sowie der unabhängigen Gerichtsbarkeit, sieht er keinen Bedarf für eine weitere Institution zur Wahrung des Gemeinwohls. Der sachkundigen Vertretung von Einzel- oder Sonderinteressen, z. B. der Bürger, dient die Rechtsanwaltschaft; auch insofern bedarf es darüber hinaus keines staatlichen Sachwalters.

In den Fällen, in denen der Bund über die sachlich zuständigen Behörden, insbesondere die Bundesministerien, als Partei oder Beigeladener ohnehin alle für ihn bedeutsamen Gesichtspunkte in die Verfahren einbringen kann, benötigt er nicht die Unterstützung einer speziellen Behörde oder einer besonderen Organisationseinheit im Bundesministerium. Es ist ureigene Aufgabe der Ressorts zu entscheiden, in welchem Umfang sie die Interessen des Bundes wahrnehmen wollen.

In Verfahren, in denen der Bund nicht Partei oder Beigeladener ist, sollte er die Möglichkeit haben, sich zu äußern. Eine eigene Behörde wie der Oberbundesanwalt oder eine besondere Organisationseinheit zur Vertretung des Bundesinteresses ist hierzu aber nicht erforderlich. Das geltende Verfahrensrecht kennt eine Reihe von Lösungsansätzen, die Bund oder Ländern die Beteiligung an gerichtlichen Verfahren ermöglichen, ohne Parteien oder Beigeladene zu sein.[1] Der Bundesrechnungshof sieht darin Beispiele, aus denen modellhaft Elemente für die Vertretung des Bundesinteresses vor dem Bundesverwaltungsgericht genutzt werden könnten.

Auch zur Herbeiführung einer nach außen einheitlichen Haltung der Bundesregierung gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht ist eine besondere Einrichtung nicht erforderlich. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 26. Juli 2000 enthält hierzu Vorgaben. § 35 regelt z. B. detailliert, wie bei Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht innerhalb der Bundesregierung vorzugehen ist. Diese Regelungen wären grundsätzlich auf Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht übertragbar.

6.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe eine kritische Aufgabenanalyse vorgenommen. Die Auflösung des Oberbundesanwaltes bewirke erhebliche Personaleinsparungen.

---

[1] Zu nennen sind z. B. die §§ 75 und 168 des Sozialgerichtsgesetzes sowie § 122 der Finanzgerichtsordnung. Hinzu kommen Beteiligungsmöglichkeiten nach § 68 des Markengesetzes, nach §§ 76 und 77 des Patentgesetzes sowie nach § 90 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und § 14c des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes.

Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes für eine wirksamere und kostengünstigere Vertretung des Bundesinteresses durch die fachlich betroffenen Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche lehne es ab. Hierzu hat das Bundesministerium ausgeführt, die Empfehlungen würden der Bedeutung des Oberbundesanwaltes nicht gerecht. Denkbare andere Beteiligungsmodelle und Alternativen zu Oberbundesanwalt und Vertreter des Bundesinteresses hat es mit der Begründung verworfen, dass Streitigkeiten vor dem Bundesverwaltungsgericht potenziell alle Ressorts betreffen könnten.

Das Bundesministerium hat die erforderliche Koordinierung der Ressortstandpunkte, die notwendige Bündelung von Rechts- und Tatsachenkenntnissen aus allen Bereichen von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sowie die unabdingbare forensische Erfahrung der Sitzungsvertreter besonders herausgestellt. Dies könne nicht das zuständige oder federführende Bundesministerium, sondern nur eine eigene Organisationseinheit wie bislang der Oberbundesanwalt und künftig der Vertreter des Bundesinteresses gewährleisten. Forensisch erfahrene, zur Begleitung von Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht geeignete Juristen seien in den Ressorts nicht vorhanden.

6.5.1

Der Bundesrechnungshof sieht über die vorgesehenen Maßnahmen hinausgehende Spielräume, die bisherigen Aufgaben des Oberbundesanwaltes noch wirksamer und kostengünstiger zu erledigen.

Entgegen den Aussagen des Bundesministeriums wirkt sich die Auflösung des Oberbundesanwaltes nach den Planungen finanziell nur sehr begrenzt aus. So sieht der Regierungsentwurf zum Haushalt 2002 zwar für den Vertreter des Bundesinteresses gegenüber dem Oberbundesanwalt einen Abbau von 14 Stellen vor. Davon sollen jedoch 13 für andere Aufgaben des Bundesministeriums und seines Geschäftsbereiches weiter verwendet werden. Lediglich die Planstelle des Oberbundesanwaltes (Besoldungsgruppe B 8) wird im Einzelplan 06 eingespart. Damit bleibt der Beitrag zu einer schlankeren Verwaltung gering. Wenn Stellen des Oberbundesanwaltes für andere Aufgaben im Bundesministerium und in dessen Geschäftsbereich verwendet werden sollen, ist die Notwendigkeit hinreichend zu begründen. Insbesondere bei den Stellen, deren Verwendung laut Regierungsentwurf zum Haushalt 2002 noch nicht endgültig feststeht, bestehen Zweifel, ob der Bedarf begründet ist.

6.5.2

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass zumindest mittelfristig eine zentrale Stelle zur Wahrnehmung des Bundesinteresses vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht erforderlich ist. Eine solche Stelle vergrößert die Zahl der Verfahrensbeteiligten, schafft zusätzliche Schnittstellen, verlängert die Entscheidungsprozesse, kann zu Doppelarbeiten führen und verwischt die Verantwortlichkeiten.

Das Bundesministerium hat sich dahingehend eingelassen, in den Ressorts gebe es zur Zeit nicht genügend forensisch erfahrene Beamte mit der Befähigung zum Richteramt, die in der Lage wären, ein Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht qualifiziert zu begleiten. Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass dieser Zustand nicht zuletzt auf die Existenz des Oberbundesanwaltes zurückzuführen sein könnte. In der Ministerialverwaltung vorhandene Juristen könnten die erforderliche Sachkunde in absehbarer Zeit erwerben. Dies belegt die Vertretung des Bundes vor dem Bundessozialgericht durch Beamte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung nach §§ 75 und 168 des Sozialgerichtsgesetzes und vor dem Bundesfinanzhof durch Beamte des Bundesministeriums der Finanzen nach § 122 der Finanzgerichtsordnung.

Das Bundesministerium sollte daher anhand der bereits vorhandenen gesetzlichen Beteiligungsmodelle alsbald untersuchen, auf welche Weise die jeweiligen Fachressorts das Bundesinteresse bei Streitigkeiten vor dem Bundesverwaltungsgericht wirksamer und kostengünstiger vertreten können als eine Zentralstelle im Bundesministerium. Da diese – wie zuvor schon der Oberbundesanwalt – ohnehin auf die Zuarbeit der anderen Bundesministerien angewiesen sein wird, läge in der unmittelbaren Vertretung eine bedeutende Verfahrensvereinfachung. Zudem würden die inhaltliche und die prozessuale Verantwortung in eine Hand gelegt. Im Übrigen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die von ihm beispielhaft angeführten Beteiligungsmodelle in Fachgesetzen zwar Spezialrechtsmaterien betreffen mögen, jedoch durchaus verschiedene Behörden – auch unterschiedlicher Rechtsträger – erfassen.

7 Förderung der Sportakademien des Deutschen Sportbundes
(Kapitel 06 02 Titel 684 11)

7.0

Der Bund fördert seit Jahrzehnten – im Wege der Projektförderung – die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Trainern, Verwaltungs- und Führungskräften für den deutschen Sport an der Trainerakademie in Köln und an der Führungsakademie in Berlin. In den Ländern bestehen inzwischen insoweit alternative Ausbildungsmöglichkeiten. Nur 10 % der teilweise aus Bundesmitteln geförderten Trainer wurden an der Trainerakademie ausgebildet; Daten zur Nutzung der Führungsakademie durch teilweise aus Bundesmitteln geförderte Führungskräfte konnte das Bundesministerium nicht vorlegen. Erhebliche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Trainerakademie führten über Jahre zur Überzahlung von Zuwendungen. Bei der Ermittlung und Durchsetzung der Ansprüche des Bundes hat das Bundesverwaltungsamt Sachverhalte nicht ausreichend aufgeklärt und Ansprüche nicht in voller Höhe geltend gemacht.

7.1 Trainerakademie Köln

7.1.1 Förderverfahren

7.1.1.1

Die Trainerakademie des Deutschen Sportbundes (Sportbund) bildet seit dem Jahre 1974 auf wissenschaftlicher Grundlage Trainer für den Leistungssport aus. Anlass für die Einrichtung war der Umstand, dass es für Leistungssporttrainer an den Hochschulen damals kein entsprechendes Ausbildungsangebot gab. Dies änderte sich aufgrund der Neufassung des Hochschulrahmengesetzes ab dem Jahre 1992.

Die Ausbildung an der Trainerakademie umfasst ein zweijähriges Direktstudium und einen dreijährigen Fernlehrgang, das so genannte Kombinationsstudium. Beide Ausbildungsgänge schließen mit der Befähigung zum „Staatlich geprüften Trainer“ und dem vom Sportbund verliehenen „Trainer-Diplom“ ab. Für die Inhalte der Ausbildung ist allein das Land Nordrhein-Westfalen verantwortlich. Neben der Ausbildung bietet die Trainerakademie auch Weiter- und Fortbildungsveranstaltungen an. Nach Auskunft der Trainerakademie besteht ständig ein Bewerberüberhang.

Über Projektzuwendungen an den Sportbund trägt der Bund je nach Lehrangebot zwischen 60 % und 100 % des Fehlbedarfs. Insgesamt finanzierte der Bund von den Gesamtausgaben der Trainerakademie, die sich im Jahre 1999 auf rd. 1,2 Mio. DM beliefen, rd. 71 %. Das Sitzland beteiligt sich ausschließlich an den Ausgaben für das Direktstudium; es trägt in diesem Fall 40 % des Fehlbedarfs (1999: rd. 20 % der Gesamtausgaben). Sportverbände und – bei einem Teil der Bildungsangebote – die Teilnehmer bringen die restlichen Mittel (1999: rd. 9 % der Gesamtausgaben) auf.

Gefördert wird auch die Trainerausbildung sowie deren Fort- und Weiterbildung in Sportarten wie Golf oder Tennis, deren Verbände im Hinblick auf ihre Finanzlage ansonsten keine öffentlichen Mittel erhalten.

Nur knapp 10 % der bei Spitzensportverbänden und Olympiastützpunkten beschäftigten, teilweise aus Bundesmitteln finanzierten Trainer sind an der Trainerakademie ausgebildet worden; nur 7 % hatten an einer Weiterbildungsveranstaltung der Trainerakademie teilgenommen.

7.1.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die Bundesförderung der Trainerakademie weiter notwendig ist, da inzwischen auch die Hochschulen eine hochwertige Trainerausbildung vermitteln und die seinerzeitige Ausbildungslücke nicht mehr besteht. Darüber hinaus hat er die gegenwärtige Förderpraxis als unwirtschaftlich beanstandet, da der Nutzen für den – in der Finanzierungskompetenz des Bundes liegenden – Spitzensport in keinem angemessenen Verhältnis zu dem vom Bund geleisteten Finanzierungsanteil steht. Außerdem hat er die Bundesfinanzierung einer Einrichtung mit allein landesrechtlich geregelter Berufsausbildung angesichts der Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes als fraglich angesehen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass hier eine Einrichtung über 25 Jahre im Wege der Projektförderung finanziert wird, obwohl das Zuwendungsrecht für diese Fälle die institutionelle Förderung mit ihren strengeren Bewirtschaftungsvoraussetzungen vorschreibt. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich in der Sitzung am 23. Juni 1999 ausdrücklich für eine zutreffende Anwendung der Zuwendungsarten ausgesprochen (Ausschuss-Protokoll Nr. 23, S. 32 i. V. m. Ausschuss-Drucksachen 52 und 762).

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium deshalb vorgeschlagen, unmittelbar die Spitzensportverbände, die einen entsprechenden Ausbildungsbedarf nachweisen und die – zuvor teilnehmerbezogen ermittelten – Kosten für die Bildungsmaßnahme nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, zu unterstützen. Mit dieser gezielten, am Bedarf ausgerichteten und den Subsidiaritätsgrundsatz beachtenden Förderung bliebe der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Unterstützung des Spitzensports und würde zugleich seinen finanziellen Aufwand mindern. Darüber hinaus würde der Verwaltungsaufwand bei allen Beteiligten verringert. Zudem würde es erstmals möglich, die Ausbildung erfolgreicher ehemaliger Spitzensportler durch private Sponsoren zu unterstützen. Die Existenz der Trainerakademie würde angesichts ihres Bewerberüberhangs durch diese Umstellung der Förderung nicht gefährdet, vielmehr würde die Eigenverantwortung der Organisationen des Sports insgesamt gestärkt.

7.1.1.3

Das Bundesministerium hat sich grundsätzlich für eine Fortsetzung der Förderung der Trainerakademie ausgesprochen. Die Ausbildungsmöglichkeiten an Hochschulen seien keine Alternative, da dort nicht genügend auf die aus der Praxis kommenden und oft älteren Auszubildenden eingegangen werden könne. Nach Überzeugung des Bundesministeriums werden in Zukunft die Verbände bei der Besetzung von Trainerposten auch vermehrt auf Absolventen der Trainerakademie zurückgreifen. Die Finanzierungskompetenz des Bundes leite sich aus der Zuständigkeit für die Spitzensportförderung ab, da es sich um eine zentrale Einrichtung auf dem Gebiet des Sports handele.

Das Bundesministerium hat im Zuge weiterer Fachgespräche inzwischen die mit dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zur Verfahrensänderung verbundenen Vorteile rechtlicher, verwaltungstechnischer und finanzieller Art anerkannt. Es hat dementsprechend die Absicht geäußert, die Spitzensportverbände für das neue Verfahren gewinnen zu wollen und baldmöglichst eine Umstellung der Förderung einzuleiten.

7.1.1.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes müsste – sofern das Bundesministerium den Vorschlag des Bundesrech-

nungshofes nicht umsetzt – mindestens im Rahmen eines Modellversuchs erprobt werden, ob und inwieweit sich die neuen Ausbildungsangebote an Hochschulen nicht durchaus für eine Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Spitzensportverbänden eignen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass durch die grundsätzliche Ausgrenzung dieser Angebote wichtige Synergiemöglichkeiten im Bereich der Ausbildung von Spitzensporttrainern ungenutzt bleiben.

Die Ausführungen des Bundesministeriums vermögen im Übrigen nicht die Tatsache zu entkräften, dass der Nutzen der an der Trainerakademie angebotenen Ausbildung für das Training in den Spitzensportverbänden und Olympiastützpunkten ausgesprochen gering ist. Darüber hinaus sieht der Bundesrechnungshof nach wie vor keine Finanzierungskompetenz des Bundes für die Förderung der Trainerakademie, da gerade bei Maßnahmen zur Berufsausbildung die dafür erforderliche Voraussetzung, dass der Aufgabenbereich seiner Natur nach nur vom Bund wahrgenommen werden kann, nicht vorliegt.

Ungeachtet dieser grundsätzlich fortbestehenden Meinungsunterschiede erkennt der Bundesrechnungshof die Bereitschaft des Bundesministeriums an, das Förderverfahren umzugestalten und ein an der Nachfrage ausgerichtetes Modell zur Förderung der Trainerausbildung im Spitzensportbereich einzuführen. Er erwartet, dass das Bundesministerium sich gegenüber dem Sportbund und den Spitzensportverbänden mit Nachdruck für eine stärker am Bundesinteresse und an den Bundeszuständigkeiten ausgerichtete Förderung der Trainerausbildung einsetzt.

7.1.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Trainerakademie

7.1.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes rechnete die Trainerakademie in den Jahren 1996 bis 1999 nicht zuwendungsfähige Ausgaben zulasten des Bundes ab, z. B.:

- Für 82 Unterrichtseinheiten, die im angegebenen Zeitraum gar nicht stattgefunden hatten, stellte die Trainerakademie 4 100 DM in Rechnung.
- Reisekosten, Honorare und Sachaufwendungen für eine Jubiläumsveranstaltung der Trainerakademie wurden zu sportartbezogenen Aufwendungen erklärt.
- Referenten wurden mehr Unterrichtseinheiten vergütet, als tatsächlich erbracht worden waren, um höhere Honorarzahlungen zu ermöglichen.

Aus anderen Gründen in den Jahren 1994 bis 1997 überzahlte Zuwendungen in Höhe von 50 000 DM wurden vom Bund nicht zurückgefordert.

Das Bundesverwaltungsamt überprüfte die Verwendungsnachweise für die Jahre 1997 und 1998 und ermittelte insoweit einen Rückforderungsbetrag von rd. 230 000 DM. Für die Jahre 1996 und 1999 wurden bei Stichproben Unklarheiten festgestellt, die nicht abschließend mit dem Zuwendungsempfänger erörtert und aufgeklärt wurden. Im Ergebnis wurde der gleiche Rückforderungsbetrag wie für die beiden anderen Jahre angenommen.

Bei seinen Ermittlungen für die Jahre 1997 und 1998 berücksichtigte das Bundesverwaltungsamt nicht, dass der Bund beim Kombinationsstudium die Erstattung des vollen Betrages der nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel in Höhe von rd. 32 000 DM – und nicht nur von 60 % (rd. 19 000 DM) – hätte verlangen können. Dem Bund gesetzlich zustehende Zinsen auf Rückforderungsbeträge wurden nicht ermittelt. Rückforderungsbescheide wurden nicht erlassen.

Statt dessen schloss das Bundesverwaltungsamt mit dem Sportbund wegen des ersparten Verwaltungsaufwands und im Hinblick auf die Vermeidung möglicher Rechtsstreitigkeiten einen Vergleich über einen nicht zu verzinsenden Gesamtrückzahlungsbetrag von 393 500 DM (davon 321 000 DM Bundesanteil). Dabei wurde die geschätzte Teilforderung für die Jahre 1996 und 1999 um 65 000 DM (28,3 %) vermindert. Außerdem gestattete es dem Sportbund die Zahlung der Summe in monatlichen Raten. Auch für diese Stundung der Rückzahlung wurden die gesetzlich im Regelfall vorgesehenen Zinsen nicht erhoben.

Weder hinsichtlich der Verfahrensweise bei der Prüfung der Jahre 1996 und 1999 noch zu dem Vergleich über die in der Prüfungsmitteilung erörterten Ansprüche wurde der Bundesrechnungshof angehört.

7.1.2.2

Der Bundesrechnungshof hatte gegenüber dem Bundesministerium zunächst die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Trainerakademie sowie die unterlassene Rückforderung in früheren Jahren überzahlter Mittel beanstandet. Er hat im weiteren Verlauf überdies beanstandet, dass die Vorgänge nicht, wie von ihm gefordert, lückenlos aufgeklärt und die finanziellen Ansprüche des Bundes in vollem Umfang geltend gemacht wurden.

Insbesondere war die Ermittlung der Ansprüche des Bundes für die Jahre 1996 und 1999 unzureichend, da bei den Prüfungsstichproben in diesen Jahren die festgestellten Unklarheiten nicht abschließend mit dem Zuwendungsempfänger geklärt wurden und hierzu nicht das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof hergestellt wurde. Überdies hat das Bundesverwaltungsamt den Erstattungsanteil des Bundes beim Kombinationsstudium zu niedrig angesetzt, sodass die Erstattungsforderung insoweit um insgesamt 26 000 DM zu gering ausfiel.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesverwaltungsamt die Verminderung der Rückforderung um 65 000 DM zulasten des Bundes unzutreffend mit der Ersparnis eigenen Verwaltungsaufwandes gerechtfertigt, denn auch der Sportbund sparte entsprechenden Aufwand. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsamt übersehen, dass der Zuwen-

dungsempfänger, der die Verwendung der Zuwendung aufgrund ihm zurechenbaren Verhaltens nicht belegen kann, die Beweislast für die zweckentsprechende Verwendung trägt und die Aufklärung somit überwiegend in seinem Interesse liegt. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof auch das Prozessrisiko als nicht ausreichende Begründung für den Vergleichsschluss angesehen.

Das Bundesverwaltungsamt hat sowohl auf die beim Widerruf von Zuwendungen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz als auch auf die bei Stundungen haushaltsrechtlich vorgesehene Verzinsung verzichtet, ohne dass es dies begründete. Allein dadurch dürfte – nach überschlägiger Schätzung des Bundesrechnungshofes – dem Bund ein Nachteil von mehreren 10 000 DM entstanden sein.

Schließlich hat das Bundesministerium versäumt, den Bundesrechnungshof entsprechend den haushaltsrechtlichen Regelungen vor Unterbreitung des Vergleichsangebots anzuhören.

7.1.2.3

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass das Bundesverwaltungsamt sich bemüht habe, die die Jahre 1997 und 1998 betreffenden Beanstandungen genau aufzuklären. Es habe sich allerdings gezeigt, dass Belege in vielen Fällen nicht vollständig vorlagen, Lehrgangs- und Stundenpläne sowie Teilnehmerlisten fehlten, Verpflegungskosten zum Teil pauschal in Rechnung gestellt wurden. Da bei den Stichproben betreffend die anderen beiden Jahre die gleichen Sachverhalte zutage getreten seien, habe das Bundesverwaltungsamt auf eine umfassende Prüfung aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet. Die von der Rechtsprechung vorgesehene Erleichterung des Nachweises bei nicht zweckentsprechender Mittelverwendung habe es in diesem Fall nicht in Anspruch nehmen können, da die Ausbildung der Absolventen der Trainerakademie unstreitig stattgefunden habe und die Beanstandungen nur einen geringen Teilbereich der Zuwendungen beträfen.

Das Bundesministerium hat ferner gemeint, der Erstattungsanteil des Bundes beim Kombinationsstudium sei nicht zu niedrig angesetzt, da 40 % des Fehlbedarfs bei diesem Lehrangebot vom Sport selbst getragen würden.

Eine Beteiligung des Bundesrechnungshofes sei entbehrlich gewesen, da dies nur bei unbefristeter Niederschlagung oder Erlass von Forderungen erforderlich sei.

Die unterlassenen Rückforderungen aus überzahlten Zuwendungen der Jahre 1994 bis 1997 hat das Bundesministerium bestätigt. Es hat sich jedoch aus Gründen des Vertrauensschutzes zu einer Geltendmachung nicht mehr in der Lage gesehen.

7.1.2.4

Die vom Bundesministerium angeführten Erwägungen vermögen die Versäumnisse bei der Ermittlung und Geltendmachung der finanziellen Ansprüche des Bundes nicht zu rechtfertigen.

Bezeichnend ist, dass das Bundesministerium – nachdem es noch im Prüfungsverfahren der Ansicht des Bundesrechnungshofes beigepflichtet hatte – nunmehr meint, die das Kombinationsstudium betreffende Rückforderung habe dem Bund nicht in voller Höhe zugestanden. Die zugrunde liegende Zuwendung wurde allein aus Bundesmitteln gewährt; es bestand kein Anlass, zugunsten der Trainerakademie einen erheblichen Teil der Rückforderung von vornherein nicht geltend zu machen.

Das Bundesministerium hat selbst auf die Schwierigkeiten bei der Prüfung der Mittelverwendung aufgrund fehlender Belege und nur pauschaler Abrechnungen hingewiesen; umso unverständlicher ist, warum es diese allein vom Zuwendungsempfänger zu vertretende Beweisnot zu dessen Gunsten ausgelegt und mit einem Abschlag von der Forderungshöhe belohnt hat. Dass sich die Unregelmäßigkeiten jeweils nur auf einen Teil der Gesamtzuwendungen erstreckten, kann insoweit kaum entlastend gewertet werden.

Unter diesen Umständen kann der geschlossene Vergleich, der dem Sportbund zulasten des Bundes Erstattungs- und Zinszahlungen von weit über 100 000 DM ersparen dürfte, nicht als für den Bund wirtschaftlich angesehen werden. Die dem Zuwendungsempfänger entstehenden Vorteile – bei der Erstattungshöhe wie bei der Aufwandsersparnis – wurden nicht in vollem Umfang in die Bewertung einbezogen; die zu erwartenden Nachteile des Bundes bei einer Weiterverfolgung seiner Ansprüche wurden aufgrund rechtlicher Fehleinschätzungen überbewertet. Nicht in die Überlegungen einbezogen wurde auch, dass dem Bund bereits in den Jahren 1994 bis 1997 ein Schaden in Höhe von 50 000 DM durch nicht mehr rückholbare Überzahlungen entstanden war. Im Ergebnis wurden die Zugeständnisse weitgehend einseitig seitens des Bundes gemacht.

Im Hinblick auf die Höhe des dem Sportbund eingeräumten Nachlasses bei der Forderungshöhe und den Verzicht auf die gesetzlichen Zinsansprüche liegt ein Teilverzicht erheblichen Umfangs vor. Es ist daher nicht verständlich, dass das Bundesministerium die nach § 96 Abs. 3 der Bundeshaushaltsordnung vorgesehene Anhörung des Bundesrechnungshofes für entbehrlich hielt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium in vergleichbaren Fällen mit der gebotenen Sorgfalt auf die vollständige Feststellung und Geltendmachung aller Erstattungs- und Zinsansprüche des Bundes hinwirkt und die gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrechnungshofes beachtet.

7.2 Führungsakademie Berlin

7.2.1

Die Führungsakademie des Sportbundes wurde im Jahre 1980 gegründet. Zu ihren Aufgaben gehört insbesondere die Aus- und Weiterbildung von Führungs-, Verwaltungs- und Lehrkräften im Sportbereich sowie die Beratung bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Führungs- und

Verwaltungsstrukturen. Sie bestimmt ihre Lehrinhalte selbst.

Der Bildungsbetrieb wird – nach anfänglicher Ablehnung – seit dem Jahre 1982 vom Bundesministerium im Wege der Projektförderung mit 17,77 % der nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben finanziert. Im Jahre 1999 belief sich die Bundesförderung auf rd. 248 000 DM. Das Land Berlin trägt einen Anteil von 66,66 %, der Sport von 15,57 %. Dessen Finanzierungsanteil soll zur Entlastung des Landes Berlin künftig verdoppelt werden.

Als Grundlage für seine finanzielle Beteiligung sah das Bundesministerium die zentrale Führungsaufgabe der Akademie für den deutschen Sport. Damit sollte dessen Verwaltungskraft gestärkt werden. Zudem hatte sich der Bund bereits in erheblichem Umfang an den Investitionskosten beteiligt. Das Bundesministerium hielt dabei aber den Kernbereich der Sportförderung für nicht betroffen und erkannte im Hinblick darauf, dass die an der Führungsakademie behandelten Themen fast ausschließlich Länderzuständigkeiten beträfen, große Rechtfertigungsschwierigkeiten für die Begründung des Bundesanteils. Gegenüber dem Sportausschuss des Deutschen Bundestages legte es dar, dass das Bundesinteresse mit der derzeitigen Finanzierungsquote „mehr als ausreichend abgedeckt“ sei.

Die – verschiedentlich wiederholten – Bewertungen des Bundesinteresses durch das Bundesministerium beruhten nicht auf Erkenntnissen aus Erfolgskontrollen. Den Wertungen lagen weder statistisch gesicherte Daten zur Akademienutzung durch die Bundessportfachverbände noch planmäßige Auswertungen von Lehrgangsthemen über einen repräsentativen Zeitraum noch Abfragen zur Feststellung des genauen Bedarfs bei den Bundessportfachverbänden zugrunde. Unberücksichtigt blieb auch, dass es inzwischen auf Landesebene ähnliche Ausbildungsstrukturen gab, sodass selbst der Sportbund auf die Gefahr von Abwanderungen von Interessenten zu alternativen Ausbildungsangeboten hingewiesen hatte.

7.2.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die Finanzierungsverantwortung der Länder für Bildungseinrichtungen hingewiesen und beanstandet, dass das Bundesinteresse – trotz eigener zumindest anfänglicher Zweifel des Bundesministeriums – bislang nicht, z. B. durch Auswertungen über die Nutzung der Bildungsangebote, nachgewiesen wurde. Zudem dürfen Zuwendungen nur veranschlagt und bewilligt werden, wenn die Aufgabe andernfalls nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden kann. Diese Voraussetzung hat nach Ansicht des Bundesrechnungshofes in Anbetracht ähnlicher Bildungseinrichtungen bei den Landessportbünden nicht vorgelegen. Die vorgesehene Erhöhung des vom Sport getragenen Anteils an der Finanzierung entlastet nicht den Bund. Zudem hat das Bundesministerium die Einrichtung entgegen den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen als „Projekt“ gefördert.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, die Finanzierung des Akademiebetriebs einzustellen und nur bei nachgewiesenem Bundesinteresse den Spitzensportverbänden und den Olympiastützpunkten die für einen eindeutig dargelegten und fest umrissenen Bildungsbedarf notwendigen Mittel im Rahmen der ohnehin jährlich erlassenen Förderbescheide zuzuwenden. Damit ließe sich gleichzeitig die den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und dem Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zuwiderlaufende quasi-institutionelle Förderung der Führungsakademie ausräumen.

7.2.3

Das Bundesministerium hat zur Begründung der Bundesförderung allgemein auf den Bedarf an wirkungsvolleren und professionelleren Strukturen im organisierten Sport verwiesen. Da die höchste Lizenzstufe im Vereinsmanagement ausschließlich an der Führungsakademie zu erwerben sei, stünden Alternativen nicht in jedem Fall zu Gebote.

Eine Erfolgskontrolle sei angesichts der Prüfungen durch den Landesrechnungshof Berlin entbehrlich gewesen; das Bundesinteresse an der – vergleichsweise geringen – Förderung habe zu keinem Zeitpunkt in Frage gestanden. Ohnehin sei eine Trennung von Spitzen- und Breitensport aufgrund der besonderen Aufgabenstellung dieser zentralen Fortbildungseinrichtung nicht möglich. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages habe am 9. Februar 1977 seine Zustimmung zur Förderung davon abhängig gemacht, dass die Führungsakademie auch Mitarbeitern von Sportvereinen offen stehe (Ausschuss-Protokoll Nr. 3, S. 17 f.).

Nach Ansicht des Bundesministeriums sei die Entlastung des Landes Berlin durch einen höheren Finanzierungsbeitrag des Sports berechtigt. Zur Abstimmung der Einzelheiten der künftigen Finanzierung habe das Bundesministerium im Dezember 2000 eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Zuwendungsgeber, des Sportbundes und der Führungsakademie eingesetzt. Dabei solle auch die quasi-institutionelle Förderung umgestaltet werden. Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, das Bundesinteresse durch eine auf fest umrissene Bildungsmaßnahmen bezogene unmittelbare Förderung der Bundessportfachverbände abzudecken, werde in die Überlegungen bei der anstehenden Überprüfung der Führungsakademie einbezogen.

7.2.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums kann die an der bisherigen Förderpraxis des Bundes bestehenden Zweifel nicht ausräumen. Insbesondere kann der Verzicht des Bundesministeriums auf die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle nicht durch den Verweis auf Prüfungen des Landesrechnungshofes Berlin gerechtfertigt werden. Zum einen ist die Erfolgskontrolle Aufgabe der Verwaltung und nicht der externen Finanzkontrolle, zum andern kann das Bundesinteresse an einer Fördermaßnahme nur durch den Bund selbst und nicht durch Landeseinrichtungen festgestellt werden. Der vom Bundesministerium angeführte Beschluss des Haushaltsausschusses sieht eine Verknüpfung zwischen der Entsperrung der Mittel für die Führungsakademie und der

Zulassung ehrenamtlicher Mitarbeiter von Sportvereinen nicht vor. Im Übrigen stünde ein solcher Beschluss einer Ausrichtung der Finanzierung an der Interessenlage des Bundes nicht entgegen.

Soweit das Bundesministerium meint, Alternativen stünden nur eingeschränkt zur Verfügung, beruht das auf selbstgesetzten Vorgaben des Sportbundes und nicht auf unabänderlichen Gegebenheiten. Vielmehr könnten die vom Sportbund für wichtig erachteten Bildungsinhalte auch allgemeinverbindlich bestimmt und an den in den Ländern bestehenden Bildungseinrichtungen vermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof hält daher weiter an dem von ihm vertretenen Modell der Umstellung der Förderung auf eine den Subsidiaritätsgrundsatz beachtende Unterstützung der Nachfrage von Managementbildungsgängen im Spitzensportbereich fest. Er erwartet, dass sich das Bundesministerium als verantwortlicher Zuwendungsgeber im Rahmen der eingesetzten Arbeitsgruppe für die Durchsetzung dieser Lösung gegenüber den Vertretern des Sports und des Landes Berlin einsetzt.

7.3 Übergreifende Gesichtspunkte

Aus den vorgetragenen Sachverhalten wird deutlich, dass im Hinblick auf neu hinzukommende und mit erheblichem Mitteleinsatz des Bundes verbundene Aufgaben im Sportbereich (z. B. Nationale Anti-Dopingagentur) die bislang wahrgenommenen Aufgaben einer kritischen Überprüfung zur Sicherstellung eines wirkungsvollen und wirtschaftlichen Einsatzes der Bundesmittel für die Sportförderung bedürfen.

Der Bundesrechnungshof hält es für vordringlich, die Anstrengungen zur Verbesserung der Fördermaßnahmen zu beschleunigen. Das Bundesministerium sollte daher die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten und vom Bundesministerium in Betracht gezogenen Alternativen zur Förderung der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Trainern und Führungskräften zügig weiterverfolgen. Insbesondere sollte es seine Vorstellungen über die nähere Ausgestaltung und praktische Umsetzung der Vorschläge im Einzelnen ausarbeiten.

8 Schießanlagen des Bundesgrenzschutzes (Kapitel 06 25)

8.0

Der Bundesgrenzschutz lastete einige seiner Schießanlagen über Jahre hinweg nur unzureichend aus. Seine Polizeivollzugsbeamten absolvierten die vorgeschriebenen Schießübungen nur teilweise. Das Bundesministerium passte die Ausbildungsvorschriften verspätet den geänderten Einsatzerfordernissen an. Mangels einheitlicher Planung fielen beim Bau neuer Raumschießanlagen vermeidbare Planungs- und Baukosten in erheblichem Umfang an. Es entstanden neue Raumschießanlagen in unterschiedlicher Bauweise und Größe mit voneinander abweichender schießtechnischer Ausstattung. Das Bundesministerium hat einige der aufgezeigten Mängel anerkannt und verschiedene Maßnahmen zur Abhilfe veranlasst.

8.1

Der sichere Umgang mit der Waffe gehört zu den unabdingbaren Grundfertigkeiten von Polizeivollzugsbeamten. Der Bundesgrenzschutz (BGS) hat seine Einsatzkräfte daher nach einheitlichen Vorgaben an der Waffe ständig praxisnah aus- und fortzubilden. Er betreibt zu diesem Zweck bundesweit 36 eigene Schießanlagen, davon 22 Raum- und 14 offene Standortschießanlagen. Zudem nutzt er über 80 Schießanlagen fremder Betreiber (Bundeswehr, Landespolizeien, Zoll und Private) mit. Als Folge der Vereinigung Deutschlands entfiel für den BGS die verbandspolizeiliche Grenzsicherung. Sein Aufgabenschwerpunkt verlagerte sich vom Dienst in Einsatzverbänden hin zum Einzeldienst. Dies erfordert ein Schießtraining nicht mehr nur an wenigen Verbandsstandorten mit Standortschießanlagen, sondern an vielen dezentralen Orten mit Raumschießanlagen. Auch müssen die Polizeivollzugsbeamten seitdem für das Schießen aus einer Entfernung von 3 m aus- und fortgebildet werden. Dies bedingt gegenüber dem bisherigen Schulschießen auf Scheiben ein wesentlich zeitaufwendigeres einsatzbezogenes Situationstraining unter Verwendung von Videofilmen mit automatischer Trefferanzeige. Deshalb ist der Bau weiterer neun Raumschießanlagen geplant.

Im Auftrag des Bundesrechnungshofes untersuchte das Prüfungsamt des Bundes Hannover im Jahre 1998 die zehn Schießanlagen des Grenzschutzpräsidiums Nord. Anlässlich der Prüfung wurde Folgendes festgestellt:

- Insbesondere die acht Raumschießanlagen waren durchschnittlich nur zu 22 % ausgelastet. Hauptursache hierfür war, dass die Polizeivollzugsbeamten wegen hoher Arbeitsbelastung die vom Bundesministerium zur damaligen Zeit vorgeschriebene Zahl von durchschnittlich 10 Schießterminen pro Jahr nicht annähernd erreichten.
- Das Bundesministerium setzte eine dem neuen Aufgabenschwerpunkt entsprechende Konzeption für die Schießaus- und -fortbildung u. a. mit Anzahl und Art der jährlichen Schießübungen, die ihm seit dem Jahre 1997 im Entwurf vorlag, nicht um. Ebenso wenig passte es die bisherigen Planungshinweise für den Bau von Raumschießanlagen den neuen Anforderungen an.
- Die Zuständigkeit für das Planen und Bauen der neuen Raumschießanlagen (Baukosten durchschnittlich rd. 2 Mio. DM) lag bei den Grenzschutzpräsidien. Mit der technischen Durchführung waren jeweils verschiedene Bauämter betraut. Ein Leitbauamt wurde nicht bestimmt. Jedes Grenzschutzpräsidium ermittelte den Bedarf an Schießanlagen nach eigenen Kriterien, jedes Bauamt befasste sich stets von neuem mit der Bauplanung und -ausführung. So wurden seit dem Jahre 1997 bundesweit acht neue Raumschießanlagen in unterschiedlicher Bauweise und Größe sowie mit voneinander abweichender schießtechnischer Ausstattung errichtet.

- Außerdem wurde durchweg die neueste Computer- und Videotechnik nicht nur zur Wiedergabe von Schießübungsfilmen, sondern auch zum Erstellen und schießtechnischen Aufbereiten eigener Ausbildungsfilme angeschafft, obwohl hierfür vielerorts kein bzw. kein entsprechend ausgebildetes Personal vorhanden war.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Raum- und Standortschießanlagen im Bereich des Grenzschutzpräsidiums Nord in der Vergangenheit nur unzureichend ausgelastet waren. Dabei hat er die Notwendigkeit von Schießübungen anerkannt und das Bundesministerium aufgefordert, wegen der besonderen Bedeutung eines sicheren Umgangs mit der Waffe im polizeilichen Einsatz geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die vorgeschriebene regelmäßige Teilnahme der Polizeivollzugsbeamten an Schießübungen sicherzustellen.

Auch hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium die ihm seit dem Jahre 1997 im Entwurf vorliegende Konzeption für die Schießaus- und fortbildung im BGS nicht zügig in Kraft setzte.

Das Verfahren beim Planen und beim Bau neuer Raumschießanlagen hat der Bundesrechnungshof ebenfalls bemängelt. Das Bundesministerium hätte die Planungshinweise für den Bau von Raumschießanlagen zügig an das einsatzbezogene Situationstraining anpassen müssen. Außerdem hätte es wegen des großen Bedarfs an neuen Raumschießanlagen und der Kosten von durchschnittlich jeweils rd. 2 Mio. DM eine bundesweite Bedarfsanalyse unter Berücksichtigung der seit dem Jahre 1996 geplanten und ab 1. Januar 1998 geltenden neuen Organisationsstrukturen im BGS erstellen sollen; in diese wäre eine mögliche gemeinsame Nutzung vorhandener Schießanlagen von BGS, Bundeswehr, Zoll, Landespolizeien und privaten Betreibern einzubeziehen gewesen. Das Bundesministerium hätte entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornehmen müssen. Schließlich hätte das Bundesministerium – wie es sich bei der Erstellung gleichartiger Bauwerke anbietet – ein so genanntes Leitbauamt bestimmen müssen, um Planung und Bauausführung zu koordinieren und zu vereinheitlichen. Hierdurch hätten unnötige Planungs- und Baukosten vermieden werden können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, Um- und Neubaumaßnahmen für weitere Raumschießanlagen des BGS so lange zurückzustellen, bis

- der weitere Bedarf an Schießanlagen bundesweit ermittelt und
- ein Konzept zur Deckung dieses Bedarfs unter Berücksichtigung vorhandener Schießanlagen anderer Betreiber erstellt worden ist,
- eine neue Konzeption für die Schießaus- und -fortbildung sowie
- überarbeitete Planungshinweise für den Bau von Raumschießanlagen vorliegen und
- ein Leitbauamt bestimmt ist.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass er keine Notwendigkeit sieht, alle Raumschießanlagen mit umfassender Computer- und Videotechnik zum Drehen und Schneiden von Filmen und deren schießtechnischer Aufbereitung auszustatten. Ausbildungsfilme kann der BGS einerseits von den Medienzentren der Landespolizeien beziehen, andererseits können BGS-spezifische Filme kostengünstiger zentral bei einer Dienststelle produziert werden. Dies wäre bei einem Neu- oder Umbau von Schießanlagen zu beachten.

8.3

Das Bundesministerium hat die Beanstandungen teilweise anerkannt. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass zahlreiche Organisationsveränderungen seit dem Jahre 1992 infolge der Verlagerung des Aufgabenschwerpunktes sowie die hohe Einsatzbelastung der Polizeivollzugsbeamten ursächlich für die geringe Auslastung der Schießanlagen in den Jahren vor 1998 gewesen seien. Zudem bestehe erst seit Inkrafttreten der Neuorganisation Sicherheit über die organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen. Soweit die aufgezeigten Mängel nicht bereits behoben worden seien, habe das Bundesministerium folgende Maßnahmen veranlasst:

- Seit Ende des Jahres 1999 gelte die neue Konzeption für die Schießaus- und -fortbildung, in der u. a. die 3 m-Position berücksichtigt und die Zahl der Schießübungen im Durchschnitt auf sechs bis acht Termine pro Jahr reduziert worden seien. Dienstbesprechungen wurden zum Anlass genommen, um immer wieder auf die strikte Einhaltung der Schießtermine hinzuweisen. Aus den Erfahrungsberichten der BGS-Behörden gehe hervor, dass dies befolgt würde und die Raumschießanlagen nun ausgelastet seien. Im Mai 2001 seien die neuen Nutzeranforderungen für Raumschießanlagen im BGS als Grundlage für die neuen Planungshinweise in Kraft getreten. Die Planungshinweise für den Bau von Raumschießanlagen selbst lägen im Entwurf seit Januar 2001 vor und würden derzeit von der Oberfinanzdirektion Nürnberg überarbeitet. Es sei davon auszugehen, dass sie das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Kürze in Kraft setzen könne.
- Grundsätzlich werde bei Neubaumaßnahmen in jedem Einzelfall untersucht, ob der Bedarf des BGS durch Mitnutzung vorhandener Anlagen Dritter gedeckt werden könne. Auf eine Länderanfrage zur gemeinsamen Nutzung von Raumschießanlagen seien allerdings lediglich sechs Antworten eingegangen; danach seien die Anlagen vieler Länder ausgelastet. Wenn eine gemeinsame Nutzung in Betracht käme, würden entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen. Die Bedarfsberechnungen anhand eines

einheitlichen Kriterienkatalogs habe das Bundesministerium den BGS-Behörden übertragen.

- Das Bundesministerium sieht sowohl einen Mehrbedarf für ca. neun neue Raumschießanlagen, als auch einen Minderbedarf infolge der Aufgabe von Verbandsstandorten. Es habe entsprechende Bedarfsuntersuchungen auf Grundlage der neuen Schießaus- und -fortbildungskonzeption veranlasst, die auch eine engere Kooperation mit den Polizeien der Länder berücksichtigen sollen.
- Mit der Bauverwaltung habe sich das Bundesministerium auf ein Leitbauamt verständigt, das auch für die abschließende Überarbeitung der Planungshinweise für den Bau von Raumschießanlagen verantwortlich sei.
- Für das Bereitstellen von Schießfilmen und Dia-Serien für Aus- und Fortbildungszwecke sei bereits jetzt die Medienzentrale des BGS in der Grenzschutzdirektion zuständig. Deren Ausbau sei vorgesehen. Dennoch ist das Bundesministerium der Auffassung, dass es möglich bleiben solle, solche Materialien mit ohnehin vorhandenem Personal und vorhandener Ausstattung dezentral zu erstellen.

8.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Schießaus- und -fortbildungskonzeption nunmehr angepasst hat und dessen Umsetzung überwacht.

Gleiches gilt für die vom Bundesministerium zwischenzeitlich verabschiedeten Nutzeranforderungen für Raumschießanlagen im BGS und für die Bestimmung eines Leitbauamtes. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Maßnahmen zum kostengünstigeren Bau neuer Schießanlagen mit einheitlicher Bauweise, Größe und schießtechnischer Ausstattung beitragen werden.

Als Mangel erweist sich unverändert, dass eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten der Schießaus- und -fortbildungskonzeption die Planungshinweise für den Bau von Raumschießanlagen und eine bundesweite Bedarfsberechnung noch immer nicht vorliegen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Ermittlung des Bedarfs und des Baus von Raumschießanlagen sowie deren Nutzung die Zusammenarbeit mit den Landespolizeien zu intensivieren und damit die Innenministerkonferenz zu befassen. Neubaumaßnahmen sollten deshalb zunächst zurückgestellt werden.

Angesichts des geplanten Ausbaus der Medienzentrale des BGS hält es der Bundesrechnungshof für nicht gerechtfertigt, auch weiterhin dezentral in den neu zu errichtenden Raumschießanlagen aufwendige Computer und Videotechnik zu installieren, um personalintensiv und zeitaufwendig Filme herzustellen und diese schießtechnisch aufzubereiten.

9 Führung eines zentralen IT-Bestandsverzeichnisses des Bundes

9.0

Das vorgeschriebene zentrale IT-Bestandsverzeichnis erlaubt in seinem derzeitigen Zustand keinen verlässlichen Überblick über die IT-Ausstattung des Bundes.

Es wird nicht den geltenden Richtlinien entsprechend geführt und kann entgegen dem ursprünglichen Ziel nicht für übergeordnete, koordinierende und planerische Entscheidungen genutzt werden.

Aufgrund der fehlenden Informationen besteht die Gefahr, dass unnötige, kostenintensive Doppel- und Mehrfachentwicklungen nicht rechtzeitig erkannt und beim Erwerb von Software-Generallizenzen überhöhte Beträge gezahlt werden.

9.1

Das Bundesministerium hat ressortübergreifend die Aufgabe, koordinierend und beratend darauf hinzuwirken, dass die Informationstechnik in der Bundesverwaltung aus fachlicher, organisatorischer, wirtschaftlicher und technischer Sicht optimal eingesetzt wird. Um dem gerecht werden zu können, benötigt es u. a. einen verlässlichen Überblick über die vorhandene IT-Ausstattung des Bundes.

Der Sinn des zentralen IT-Bestandsverzeichnisses liegt vor allem darin, Informationen für das Koordinieren des IT-Einsatzes und das Steuern von IT-Beschaffungen in der ganzen Bundesverwaltung zu bieten. Auch soll den Bundesbehörden die Möglichkeit eröffnet werden, Informationen über Querschnittssoftware (z. B. zur Kfz-Verwaltung oder Reisekostenabrechnung) abzufragen, um kostenintensive Doppel- oder Mehrfachentwicklungen zu vermeiden.

Unabhängig von dem fachlichen Zwecken dienenden IT-Bestandsverzeichnis haben die einzelnen Behörden nach § 73 BHO für den haushaltsmäßigen Nachweis ihrer IT-Ausstattung Inventarlisten u. a. über Programme und Lizenzen zu führen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte das IT-Bestandsverzeichnis des Bundes, das auf der „Richtlinie der Bundesregierung für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung“ (IT-Richtlinie) vom 18. August 1988 beruht. Es wird seit dem Jahre 1998 vom Bundesverwaltungsamt geführt. Die obersten Bundesbehörden haben für ihre Geschäftsbereiche einmal jährlich die zum Führen des Bestandsverzeichnisses notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen. Aus ihnen sind zentral für die gesamte Bundesverwaltung u. a. Übersichten über die eingesetzte Hard- und Standardsoftware, die Individualsoftware für Querschnittsanwendungen sowie über geplante IT-Vorhaben zu fertigen.

Die Untersuchung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass seit einigen Jahren immer weniger Behörden An-

gaben für das IT-Bestandsverzeichnis machen, sodass es nicht mehr vollständig ist. So lieferten für das IT-Bestandsverzeichnis mit dem Stichtag 31. Dezember 1998 nur noch 43 % der meldepflichtigen Behörden Daten.

Das IT-Bestandsverzeichnis wurde in der Vergangenheit erst etwa eineinhalb Jahre nach dem jeweils einzigen jährlichen Stichtag für die Meldungen der Behörden fertiggestellt und unterjährig nicht aktualisiert. Die Behörden erfassten die meldepflichtige IT-Ausstattung uneinheitlich. Die für querschnittlich einsetzbare Software gewählten Bezeichnungen wie „MPV“ oder „RIGOLETTO“ waren beispielsweise so ungenau, dass Dritte diesen Angaben keine entsprechenden Funktionen zuordnen konnten.

Die Behörden begründeten dem Bundesrechnungshof gegenüber die Art ihrer Angaben u. a. teilweise damit, dass man bei der Zusammenstellung der Daten oft „mehr schätze als erhebe“. Immer wieder wurde darauf verwiesen, dass die Erhebung und Aufbereitung der Daten sehr aufwendig sei.

9.2

Das Bundesministerium kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes seine ressortübergreifende Aufgabe derzeit kaum sachgerecht erfüllen. Die gebotene Koordinierung und Steuerung von IT-Beschaffungen und IT-Einsatz in der Bundesverwaltung ist nämlich nur dann möglich, wenn die verantwortlichen Stellen über die maßgebliche Ausstattung zeitnah und umfassend informiert sind. Das IT-Bestandsverzeichnis kann in seinem augenblicklichen Zustand dafür nicht sinnvoll genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, dass in den vergangenen Jahren die Datenlieferungen der Behörden an das zentrale IT-Bestandsverzeichnis immer lückenhafter geworden sind. Dies gilt insbesondere für die genutzten Programme (Software) und die selbst erstellten IT-Anwendungen.

Eine zum Teil falsche, veraltete oder bruchstückhafte Datengrundlage lässt Fehlentscheidungen befürchten, die sich mittel- und langfristig schwerwiegend auswirken können. Mangels näherer Informationen über so genannte Individualsoftware, die Behörden für eigene Zwecke entwickelt haben, sind auch weiterhin unnötige, kostenintensive Parallelentwicklungen nicht auszuschließen. Beim Erwerb so genannter Generallizenzen können Nachteile für den Bund entstehen. Solange keine aktuellen Zahlen vorhanden sind, werden unter Umständen zu hohe Lizenzgebühren gezahlt. Sofern den Lizenzvereinbarungen zu geringe Zahlen zugrunde gelegt sind, kann dies zu Schadenersatzansprüchen gegen den Bund führen.

Der Einwand einiger Behörden, das Erfassen der Daten für das IT-Bestandsverzeichnis sei zu aufwendig, lässt vermuten, dass sie die – davon zu unterscheidenden – Inventarlisten über Geräte und Programme der Informationstechnik ohne die vielfach vorhandene, ausgereifte und zum Teil sogar kostenlose Software führen. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die nach § 73 BHO ohnehin erforderliche – haushaltsmäßige – Erfassung von Ausstattungsgegenständen IT-unterstützt vorzunehmen und in erweiterter Form zugleich als Grundlage für die Meldungen zum – technischen – IT-Bestandsverzeichnis zu nutzen.

9.3

Das Bundesministerium hat sich zu der Bemerkung nicht geäußert. Im Prüfungsverfahren hat es mitgeteilt, dass es sich nicht in der Lage sehe, das zentrale IT-Bestandsverzeichnis zu verbessern. Im Rahmen der Fortschreibung der bisherigen IT-Richtlinie durch den geplanten Erlass von „Richtlinien für das Informationsmanagement der Bundesregierung“ solle deshalb darauf verzichtet werden. Es sei aber beabsichtigt, den Bundesministerien aufzuerlegen, „erforderliche Informationen“ bereitzuhalten und „gegebenenfalls“ an die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) als koordinierende Stelle weiterzugeben. Entsprechende Vereinbarungen könnten jedoch „nur auf freiwilliger Basis“ getroffen werden.

9.4

Der Bundesrechnungshof hält einen verlässlichen Überblick über die bereits vorhandene IT-Ausstattung für eine unabdingbare Voraussetzung, damit das Bundesministerium seiner Koordinierungsaufgabe gerecht werden kann. Auf ein aussagefähiges zentrales IT-Bestandsverzeichnis – ggf. in veränderter Form – kann daher aus seiner Sicht auch in Zukunft nicht verzichtet werden.

Die vom Bundesministerium angestrebte Datenlieferung auf lediglich freiwilliger Basis ist nicht geeignet, ein annähernd vollständiges Bild von der vorhandenen IT-Ausstattung zu erhalten; es sollte sich nicht mit der unbefriedigenden Praxis abfinden. Zu den erforderlichen Angaben sollten die Ressorts daher weiterhin verpflichtet bleiben. Die anstehende Fortschreibung der IT-Richtlinie sollte dazu genutzt werden, ein zentrales IT-Bestandsverzeichnis festzuschreiben, das dem Bundesministerium die Wahrnehmung seiner Koordinierungsaufgabe ermöglicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium außerdem, nach dem „Einer-für-alle-Prinzip“ eine geeignete Software auszuwählen, damit sowohl die behördeneigenen Inventarlisten nach § 73 BHO als auch das zentrale IT-Bestandsverzeichnis möglichst mit nur einmal erhobenen Daten versorgt werden können. Damit kann der Erfassungsaufwand weiter verringert werden.

10 Anrechnung der Altershilfe für Landwirte auf die Beamtenversorgung

10.0

Erhält ein Beamter neben seinen Versorgungsbezügen eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung, wird nach dem Beamtenversorgungsgesetz die Rente auf die Versor-

gungsbezüge angerechnet. Damit soll eine Doppelversorgung aus öffentlichen Kassen vermieden werden. Diese Anrechnungsregelung erfasst die Altershilfe für Landwirte bisher nicht. Ein Beamter kann damit über seine volle Beamtenpension hinaus ungeschmälert zusätzliche Leistungen aus der Altershilfe für Landwirte beziehen.

10.1

Steht einem Beamten neben seinen Versorgungsbezügen eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu, so wird diese auf die Versorgungsbezüge angerechnet (§ 55 Beamtenversorgungsgesetz) und über einen festgelegten Höchstbetrag hinaus gekürzt. Auf diese Weise will der Gesetzgeber alle Formen der Doppelversorgung aus öffentlichen Kassen vermeiden. Jeder Beamte soll durch die Anrechnungsregelungen so gestellt werden, als sei er während seines gesamten Berufslebens ausschließlich als Beamter tätig gewesen.

Aufgrund der hohen Bundeszuschüsse zählt auch die Altershilfe für Landwirte zu den Versorgungsleistungen aus öffentlichen Kassen. Bereits der Entwurf zum Beamtenversorgungs-Änderungsgesetz aus dem Jahre 1993 sah die Einbeziehung der Renten nach dem Gesetz über die Altershilfe für Landwirte in die Anrechnungsregelung des Beamtenversorgungsgesetzes vor. Die Begründung des Gesetzes dazu lautete: „Die Einbeziehung der Altersgelder und sonstigen Versorgungsleistungen für Landwirte folgt aus deren Natur als Leistungen aus öffentlichen Kassen“. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde dann jedoch beschlossen, die vorgesehene Regelung bei einer späteren Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes einzuführen. Dies ist bis heute nicht geschehen.

Folglich erhält ein Beamter, der während seines Arbeitslebens in beiden Alterssicherungssystemen Ansprüche erworben hat und aus beiden Systemen Leistungen bezieht, im Regelfall eine höhere Gesamtversorgung, als sie in nur einem dieser Systeme zu erreichen ist.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt im Jahre 2000 beanstandet, dass die Altershilfe für Landwirte entgegen dem Willen des Gesetzgebers noch immer nicht in die Anrechnungsregelungen des Beamtenversorgungsgesetzes einbezogen wurde. Er hat das Bundesministerium erneut aufgefordert, aus Gründen der Gleichbehandlung alsbald eine entsprechende Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes herbeizuführen.

10.3

Das für Fragen der Beamtenversorgung federführend zuständige Bundesministerium hat mitgeteilt, es sehe aus den dargelegten Gründen ebenso wie der Bundesrechnungshof einen Änderungsbedarf im Beamtenversorgungsrecht. Auch die höchstrichterliche Rechtsprechung halte es für zulässig, wenn auf einem Nebenerwerb beruhende Rentenleistungen auf die Beamtenversorgung angerechnet würden. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft lehne die Einbeziehung der Alterssicherung der Landwirte in die Anrechnungsregelungen jedoch aus folgenden Gründen ab:

Trotz der Anpassung an Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherung handele es sich um unterschiedliche Alterssicherungssysteme. Die Renten aus der Alterssicherung der Landwirte hätten lediglich den Charakter einer Teilsicherung und bedürften einer ergänzenden Altersvorsorge. Ansprüche von Beamten auf eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung beruhten in der Regel auf Beitragszeiten, in denen vor der Übernahme in das Beamtenverhältnis eine Beschäftigung ausgeübt wurde; zum Erwerb der Ansprüche habe auch der Arbeitgeber mit seinen Beitragsanteilen beigetragen. Demgegenüber würden Anwartschaften auf Beamtenversorgung und auf eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte in der Regel aufgrund zweier nebeneinander ausgeübter Tätigkeiten erworben. Die Rente beruhe dabei ausschließlich auf Beitragszahlungen des Versicherten. Diese Einkommenskombination müsse sich auch bei der Alterssicherung widerspiegeln. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gehe davon aus, dass Beamte bei einer gesetzlichen Änderung zur Einbeziehung der Altershilfe umgehend von ihrem Recht auf Befreiung von der Versicherungspflicht Gebrauch machten und der Verlust von Beitragszahlern über ein höheres, durch Bundeszuschüsse zu deckendes Defizit zu einem Mehrbedarf an Bundesmitteln führe.

10.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Altershilfe für Landwirte in die Anrechnungsregelungen des Beamtenversorgungsgesetzes einbezogen werden muss.

Entscheidend ist die Absicht des Gesetzgebers, Beamten mithilfe der Anrechnungsregelungen nicht mehr Versorgung aus öffentlichen Kassen als die „normale“ Beamtenpension zukommen zu lassen. Unerheblich ist insoweit, ob es sich bei der Altershilfe der Landwirte um eine Teil- oder Vollsicherung handelt und der Anspruch vor der Übernahme in das Beamtenverhältnis oder gleichzeitig entstanden ist. Hinzu kommt, dass sich der Bund an der Finanzierung der Altershilfe der Landwirte inzwischen in erheblichem Umfang finanziell beteiligt. Ob Beamte bei einer Einbeziehung umgehend von ihrem Recht auf Befreiung von der Versicherungspflicht Gebrauch machen würden, ist nicht erwiesen. Dies gilt auch für die Annahme, dass der Verlust von Beitragszahlern wegen der Deckung des Defizits zu einem Mehrbedarf an Bundesmitteln führt. In diesem Falle würden später weniger Rentenbezieher aus der Altershilfe für Landwirte versorgt. Darüber hinaus würden wegen der Anrechnung der Leistungen aus der Altershilfe für Landwirte geringere Ausgaben für die Beamtenversorgung anfallen.

Das Bundesministerium des Innern bleibt aufgefordert, den von ihm selbst erkannten Änderungsbedarf im Beamtenversorgungsrecht alsbald in eine gesetzliche Neuregelung umzusetzen.

11 Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit

11.0

In den Jahren 1998 und 1999 stammten jeweils über 90 % aller Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit, für die der Bund die finanzielle Verantwortung trägt, aus den Bereichen Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG, Deutsche Postbank AG und Bundeseisenbahnvermögen. Das in den letzten Jahren gleichbleibend hohe Niveau an Frühpensionierungen hat bedeutende finanzielle Folgen für die Haushalte der Zukunft. Instrumente, die zur Vermeidung dieser Entwicklung beitragen könnten, wurden nicht hinreichend eingesetzt.

11.1

Nach dem Bundesbeamtengesetz sind Beamte auf Lebenszeit bei Dienstunfähigkeit in den Ruhestand zu versetzen. Davon soll abgesehen werden, wenn dem Beamten ein anderes Amt derselben oder einer anderen Laufbahn übertragen werden kann. Der Beamte kann darüber hinaus selbst beantragen, ihn in den Ruhestand zu versetzen. In diesem Fall wird die Dienstunfähigkeit dadurch festgestellt, dass der unmittelbare Dienstvorgesetzte aufgrund eines amtsärztlichen Gutachtens über den Gesundheitszustand des Beamten erklärt, er halte ihn nach pflichtgemäßem Ermessen für dauernd unfähig, seine Amtspflichten zu erfüllen.

In den Jahren 1998 und 1999 stammten jeweils über 90 % aller Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit, für die der Bund die finanzielle Verantwortung trägt, aus den Bereichen Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG, Deutsche Postbank AG und Bundeseisenbahnvermögen. Allein im Postbereich stieg die Anzahl der Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit von 7 520 im Jahre 1998 um fast 60 % auf 11 937 Fälle im Jahre 1999 an. In beiden Jahren waren über 40 % der Zugänge an Frühpensionierten jünger als 50 Jahre und rd. 20 % sogar jünger als 45 Jahre. Die hohe Quote beruht in erster Linie auf der zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Einführung von Abschlägen bei Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit. Nach Angaben der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, die die beabsichtigte Entscheidung über eine Frühpensionierung auf Rechtmäßigkeit prüft, beruht sie darüber hinaus auf der infolge der Privatisierung eingetretenen Wettbewerbssituation, die Umstrukturierungsmaßnahmen erforderlich macht. Aber auch das unabhängig von diesen besonderen Umständen gleichbleibend hohe Niveau der letzten Jahre hat bedeutende finanzielle Folgen für die Haushalte der Zukunft.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach die Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit geprüft und auf die Folgen hingewiesen. Eine weitere Querschnittsprüfung in den Jahren 1998 und 1999 bei Bahn und Post hat ergeben, dass sich die Entwicklung nach der Privatisierung noch verstärkt hat.

Die Maßnahmen zur Vermeidung der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit – insbesondere auch bei „dienstjungen“ Beamten – waren häufig unzureichend oder erfolglos. Vielfach wurden Beamte ohne erkennbare Prüfung der Möglichkeit einer anderweitigen Beschäftigung in den Ruhestand versetzt. Ob in angemessenem Umfang gesundheitliche Rehabilitationsmaßnahmen für dienstunfähige Beamte mit dem Ziel der anderweitigen Weiterverwendung nach Genesung untersucht wurden, blieb zweifelhaft. Die in den Akten vorhandenen Gutachten waren häufig nicht aussagekräftig genug, um beurteilen zu können, ob die Entscheidung über die Frühpensionierung zutreffend war. Die Gründe für die Zweifel an der Dienstfähigkeit der Beamten und das Werturteil der unmittelbaren Dienstvorgesetzten wurden vielfach nicht im Einzelnen dokumentiert. Andererseits standen in Zeiten des Personalabbaus für gesundheitlich eingeschränkte Beamte geeignete Dienstposten nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, vor der Entscheidung für eine Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit alle vom Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Dazu gehören insbesondere das Instrument der „Teildienstfähigkeit“ und die Beachtung des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“. Dabei können auch strengere Maßstäbe hilfreich sein. Soweit die vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkungen mit dem vorhandenen Instrumentarium nicht zu erzielen sind, sollten Änderungen und Ergänzungen erwogen werden.

11.3

Die geprüften Stellen haben den Vorwurf zurückgewiesen, nicht alle gesetzlichen Möglichkeiten zur Vermeidung der Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit ausgeschöpft zu haben.

Bei von Amts wegen beabsichtigten Zurruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit werde regelmäßig auf betriebs-/vertragsärztliche oder amtsärztliche Gutachten zurückgegriffen. Gegebenenfalls würden ergänzende Stellungnahmen angefordert. Die Entscheidungen beruhten nur ausnahmsweise auf ärztlichen Gutachten mit unzureichender Aussagekraft. Es müsse auch berücksichtigt werden, dass die Entscheider die an sie gestellten Anforderungen aus eigener Anschauung nicht kennen würden und keinen medizinischen Sachverstand hätten. Deshalb sei es äußerst schwierig bis unmöglich, ein ärztliches Gutachten mit guten Argumenten infrage zu stellen.

Hielten die Gutachter Rehabilitationsmaßnahmen für möglich und angezeigt, werde zunächst der Erfolg dieser Maßnahmen abgewartet. Häufig dauerten empfohlene Rehabilitationsmaßnahmen jedoch ein bis zwei Jahre bei ungewissem Ausgang, sodass ein Abwarten nach dem Bundesbeamtengesetz unzulässig sei. Auch Prüfungen im

Hinblick auf anderweitige Beschäftigungsmöglichkeiten fänden generell statt. Allerdings stoße man bei diesen Maßnahmen regelmäßig an Grenzen. Die formale Einhaltung der Vorschriften ließe sich zwar prüfen. Aber schon die Zumutbarkeit des anderweitigen Einsatzes eines dienstunfähigen Beamten, der z. B. auf Dauer nur mit einem Umzug des Betroffenen und seiner Familie zu realisieren wäre, sei ein rechtsaufsichtlich nur schwer zu beurteilendes Kriterium. Schließlich fehlten häufig Dienstposten, die für nicht mehr voll dienstfähige Beamte geeignet sind.

Das Bundesministerium hat schließlich mitgeteilt, die Zunahme der Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit sei in den letzten Jahren auch aus seiner Sicht besorgniserregend und müsse dringend gebremst werden. Es beabsichtige, eine Projektgruppe einzusetzen mit dem Auftrag, die Gründe des Anstiegs von Dienstunfähigkeit zu untersuchen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Im Vordergrund der Arbeit stehe, die Wirksamkeit der bereits verfügbaren Instrumente zu verbessern und zu prüfen, ob ggf. neue Maßnahmen erforderlich seien. In diesem Zusammenhang werde auch zu prüfen sein, wie das bisherige Verfahren zur Feststellung der Dienstunfähigkeit verbessert werden könne.

11.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit als Rationalisierungsmaßnahme für die Unternehmen vorteilhaft ist, allerdings erheblich den Bundeshaushalt belastet. Hierzu ist das Instrument der Frühpensionierung jedoch nicht gedacht. Der Bundesrechnungshof sieht auch die Schwierigkeiten, in denen sich Personen befinden, die über Anträge zur Frühpensionierung bei Dienstunfähigkeit zu entscheiden haben. Sie sind einerseits abhängig von den gutachtlichen Feststellungen Dritter, müssen sich andererseits aber innerhalb der gesetzlichen zur Vermeidung der Frühpensionierung geschaffenen Grenzen bewegen. Dennoch kann die weitere Entwicklung mit ihren absehbaren erheblichen finanziellen Folgen für den Bundeshaushalt nicht untätig hingenommen werden. Sollte sich herausstellen, dass die bestehenden Maßnahmen nicht zur Begrenzung ausreichen, wird das Bundesministerium alsbald verbesserte Instrumente erarbeiten müssen.

Die Absicht des Bundesministeriums, zur Lösung der Probleme eine Projektgruppe einzusetzen, wertet der Bundesrechnungshof als wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Es sollte seine Absicht so rasch wie möglich umsetzen und über die Ergebnisse und Konsequenzen berichten.

Bundesministerium für Finanzen
(Einzelplan 08)

12 Vertreter besonderer Bundesinteressen

12.0

Mehrere Bundesgesetze sehen Vertreter besonderer Bundesinteressen vor, die zusätzlich zu den sachlich zuständigen Behörden Kontrollaufgaben wahrnehmen oder neben diesen vor allem die finanziellen Belange des Bundes verfolgen. Die Interessenvertreter sind nicht erforderlich. Ein Verzicht auf sie führt zu Verwaltungsvereinfachungen und ermöglicht die Bereinigung der betroffenen rechtlichen Regelungen.

12.1

Nach verschiedenen Bundesgesetzen können Berechtigte wegen erlittener Kriegs- und Kriegsfolgeschäden oder im Falle der Inanspruchnahme zu Verteidigungszwecken Ansprüche gegen den Bund oder zu dessen Lasten geltend machen. Die Gesetze sehen die Bestellung von Interessenvertretern des Bundes vor. Diese werden in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren über Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen zwischen dem Berechtigten und der öffentlichen Hand sowie zwischen Gebietskörperschaften tätig. Die Interessenvertreter sollen die finanziellen Belange des Bundes wahren und auf die richtige Anwendung der einschlägigen Vorschriften durch Verwaltung und Gerichte hinwirken.

Im Einzelnen handelt es sich um die Vertreter des Bundesinteresses nach § 48 des Reparationsschädengesetzes aus dem Jahre 1969 und die Vertreter des Bundesinteresses nach § 56 des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes aus dem Jahre 1957. Außerdem gibt es Vertreter des Finanzinteresses nach § 56 des Bundesleistungsgesetzes aus dem Jahre 1956 und Vertreter des Finanzinteresses nach § 18 des Schutzbereichsgesetzes aus dem Jahre 1956. Die ebenfalls zu diesem Kreis gehörenden Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds nach § 316 des Gesetzes über den Lastenausgleich aus dem Jahre 1952 sind Gegenstand des Bemerkungsbeitrags Nr. 16008 (Auflösung des Ausgleichsfonds) dieser Bemerkungen.

Die Funktion des Interessenvertreters nach § 48 des Reparationsschädengesetzes wird von den Vertretern der Interessen des Ausgleichsfonds wahrgenommen. Im Übrigen bestellte das Bundesministerium die Interessenvertreter bei verschiedenen Oberfinanzdirektionen. Auf die Vertreter des Bundesinteresses nach § 45 des Gesetzes über die Abgeltung von Besatzungsschäden aus dem Jahre 1955 wurde bereits im Jahre 1987 verzichtet. Das Landbeschaffungsgesetz aus dem Jahre 1957 sah die Bestellung von Vertretern des Bundesinteresses nicht vor.

12.2

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Querschnittsprüfung der Interessenvertreter des Bundes fest, dass sich die Interessenvertreter nach § 48 des Reparationsschädengesetzes aus Fristgründen nur noch an insgesamt 112 offenen Verfahren nach diesem Gesetz (Stand Juni 2000) beteiligen könnten. Beteiligungen nach dem Allgemeinen Kriegsfolgengesetz sind schon deshalb nicht mehr möglich, weil die maßgeblichen Verfahrensfristen abgelaufen sind. Aus dem gleichen Grund ist Teil III des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes (Ablösung von Kapitalanlagen) seit Jahren inhaltlich bedeutungslos. Beteiligungsfälle nach dem Bundesleistungsgesetz oder dem Schutzbereichsgesetz wurden seit überschaubarer Zeit nicht mehr bekannt; auch künftig sind sie nur noch vereinzelt und in Krisenzeiten denkbar. Der Verzicht auf Interessenvertreter des Bundes nach dem Landbeschaffungsgesetz und deren Abschaffung im Gesetz über die Abgeltung von Besatzungsschäden führte in der Vergangenheit zu keinen erkennbaren Mängeln.

12.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass es keine tragfähigen Gründe für das Beibehalten der noch vorhandenen verschiedenen Interessenvertreter gibt. Schon die sachlich zuständigen Dienststellen der Verwaltung sind verpflichtet, nach Gesetz und Recht zu handeln. Der Bundesrechnungshof sieht keinen Bedarf für Sachwalter eines vom jeweiligen Behördenstandpunkt abweichenden Bundesinteresses, die neben das übliche dienst- und fachaufsichtliche Instrumentarium treten. Auch andere Bundesgesetze, auf deren Grundlage Behörden teilweise über weit höhere Summen entscheiden, kommen seit jeher ohne Vertreter der Interessen des Bundes aus. Die Tätigkeit der Vertreter der Bundesinteressen fällt aber auch zahlenmäßig nicht mehr ins Gewicht, da Beteiligungen aus Fristgründen nicht mehr möglich oder nur noch wenige Verfahren offen sind.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf die verschiedenen Vertreter der Bundesinteressen zu verzichten und die gesetzlichen Grundlagen entsprechend zu ändern. Teil III des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes sollte darüber hinaus insgesamt aufgehoben werden. Der Verzicht auf die Interessenvertreter führt zu Verwaltungsvereinfachungen und ermöglicht eine Bereinigung der betroffenen rechtlichen Regelungen.

12.4

Das Bundesministerium hat zugesagt, auf die Interessenvertreter nach dem Allgemeinen Kriegsfolgengesetz zu verzichten sowie Teil III dieses Gesetzes insgesamt aufzuheben. Die Vertreter des Finanzinteresses nach dem Bundesleistungsgesetz und nach dem Schutzbereichsgesetz seien in dieser Form zwar nicht mehr erforderlich; gegen einen Verzicht spreche aber, dass sie noch Aufgaben im Rahmen des NATO-Truppenstatutes und daran anknüpfender internationaler Vereinbarungen wahrzunehmen hätten.

Die zur Zeit möglichen gesetzlichen Änderungen wolle es im Rahmen eines Entwurfs der Bundesregierung zu einem Artikelgesetz vorbereiten. Die Interessenvertreter nach dem Reparationsschädengesetz sollen zusammen mit den Vertretern der Interessen des Ausgleichsfonds (siehe Bemerkungsbeitrag Nr. 5 – Auflösung des Ausgleichsfonds) bis Ende des Jahres 2004 aufgegeben werden.

Bereits im Prüfungsverfahren hob das Bundesministerium die heterogene Struktur des Lastenausgleichs- und Kriegsfolgenrechts hervor. Zumindest für Teilbereiche sah es die Notwendigkeit eines umfassenden Schlussgesetzgebungsverfahrens.

12.5

Der Bundesrechnungshof anerkennt die Absicht des Bundesministeriums, künftig auf die Interessenvertreter nach dem Allgemeinen Kriegsfolgengesetz, dem Reparationsschädengesetz und dem Gesetz über den Lastenausgleich zu verzichten und das Allgemeine Kriegsfolgengesetz teilweise aufzuheben. Er erwartet, dass die notwendigen Gesetzgebungsvorhaben unverzüglich eingeleitet und die möglichen Verwaltungsvereinfachungen und Bereinigungen der betroffenen rechtlichen Regelungen umgesetzt werden.

13 Deckung des Wohnungsfürsorgebedarfs mit Bundesmietwohnungen in den neuen Ländern
(Kapitel 08 07 Titel 131 01, 711 31 und 712 31)

13.0

Der Bund ist Eigentümer von rd. 21 700 Wohnungen in den fünf neuen Ländern im Wert von annähernd 1 Mrd. DM. Diese Bundesmietwohnungen werden nur in geringem Umfang für Zwecke der Wohnungsfürsorge benötigt. Die entbehrlichen Wohnungen sollten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sozialverträglich veräußert werden. Der Bund kann seinen durch die Wohnungsfürsorge bedingten Bedarf dabei über die Vereinbarung von Belegungsrechten decken.

Der Bund könnte durch die Veräußerung des Bestandes an Bundesmietwohnungen in erheblichem Umfang Einnahmen erzielen und Haushaltsmittel für Bauunterhaltung und Bewirtschaftung sowie Instandsetzung und Modernisierung einsparen.

13.1

Der Bund erwarb nach den Bestimmungen des Einigungsvertrages Eigentum an Wohnungen in den fünf neuen Ländern. Bei den Ende des Jahres 2000 noch im Eigentum des Bundes verbliebenen rd. 21 700 Wohnungen handelt es sich fast ausschließlich um Wohnungen der ehemaligen Nationalen Volksarmee (NVA). Sie gehören zum Allgemeinen Grundvermögen des Bundes, das unter

der Aufsicht des Bundesministeriums von den Dienststellen der Bundesvermögensverwaltung verwaltet und verwertet wird. Der Wert dieser Bundesmietwohnungen beträgt nach einer groben Schätzung des Bundesrechnungshofes annähernd 1 Mrd. DM. Der Bund hat in der Vergangenheit erhebliche Mittel für Instandsetzung und Modernisierung der Wohnungen eingesetzt, um seinen Pflichten als Vermieter nachzukommen.

Bundeseigene Wohnungen sollen vorrangig der Wohnungsfürsorge dienen. Mit deren Hilfe sollen Bundesbedienstete, die nicht oder nur unzureichend am Dienstort untergebracht sind, angemessenen familiengerechten Wohnraum erhalten. Die Höhe der Miete orientiert sich an der ortsüblichen Vergleichsmiete. Ein Rechtsanspruch auf Wohnungsfürsorge besteht nicht. Der Bund gestaltet die Wohnungsfürsorge nach Art, Umfang und begünstigtem Personenkreis auch unter haushaltswirtschaftlichen Aspekten frei. Leistungen der Wohnungsfürsorge ersparen Trennungsgeldzahlungen und Fahrtkostenerstattungen.

Nach Vorgaben des Bundesministeriums aus dem Jahre 1997 sind bundeseigene Wohnungen nur noch insoweit vorzuhalten, als nach einer bestehenden oder aufgrund konkreter Umstände zu erwartenden Bedarfslage die Wohnungen nach Freiwerden wieder an Wohnungsfürsorgeberechtigte vermietet werden müssen. Haben umziehende Bundesbedienstete die Möglichkeit, sich auf dem freien Wohnungsmarkt des neuen Dienstortes selbst mit angemessenem Wohnraum zu versorgen, ist es nach dem Grundsatz der Subsidiarität der Wohnungsfürsorge nicht notwendig, bundeseigene Wohnungen vorzuhalten.

Der Bedarf an Wohnungen wird anhand des wohnungsfürsorgeberechtigten Personenkreises ermittelt. Dabei handelt es sich ausschließlich um aktive Bundesbedienstete, die aus dienstlichen Gründen regelmäßig oder an Dienststellen in Orte mit unzulänglichem Wohnungsangebot versetzt werden (sog. Trennungsgeldempfänger) oder denen die bisherige Unterbringung vor allem aus sozialen Gründen nicht mehr zuzumuten ist (sog. Härtefälle).

Der bundeseigene Wohnungsbestand in den neuen Ländern war Ende des Jahres 2000 zu rd. 33 % an Bundesbedienstete vermietet. Die Fremdbelegungsquote betrug rd. 47 %. Insgesamt standen rd. 20 % leer, rd. 4 % des Gesamtbestandes wegen Instandsetzungsarbeiten. Ein großer Teil der Wohnungen wird auch heute noch von ehemaligen NVA-Angehörigen bewohnt, die nicht in den Bundesdienst übernommen wurden und daher nicht wohnungsfürsorgeberechtigt sind.

Der Bundesrechnungshof stellte in den Jahren 1999 und 2000 bei einer Prüfung an 14 ausgewählten Standorten mit mehr als 4 000 Wohnungen fest, dass die Zahl der dort vorgehaltenen bundeseigenen Wohnungen die Zahl der zur Unterbringung von Wohnungsfürsorgeberechtigten tatsächlich benötigten Wohnungen erheblich überstieg. Generell wurden mehr vermietete Bundeswohnungen frei als tatsächlich wieder an Berechtigte vermietet werden mussten; die ohnehin schon geringe Nachfrage nach modernisierten Bundeswohnungen entwickelte sich dabei leicht rückläufig.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesvermögensverwaltung in vielen Fällen von einem deutlich überhöhten Wohnungsbedarf ausging. Sie verkannte, dass es den umziehenden Bundesbediensteten weitestgehend möglich sein würde, sich auf dem freien Wohnungsmarkt des neuen Dienstortes mit modernisiertem Wohnraum selbst zu versorgen. Auch bei den Entscheidungen über die Modernisierung von Bundesmietwohnungen berücksichtigte die Bundesvermögensverwaltung das Angebot des freien Wohnungsmarktes nur ungenügend. Zu selten prüfte sie die Möglichkeit, sanierungsbedürftige Bundesmietwohnungen zur Deckung des Bundesbedarfs mit Belegungsrechten zu veräußern anstatt sie mit Bundesmitteln zu sanieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, dessen Weisungen zur Feststellung des vorzuhaltenden Bedarfs an Wohnungen zu überprüfen und durch stärker praxisbezogene Vorgaben handhabbar auszugestalten. Die Feststellung des Bedarfs darf sich nicht in erster Linie an den hohen Anmeldungen der Bedarfsträger orientieren. Ausgangspunkt der Bedarfsprognose muss vielmehr die über die Jahre erfahrungsgemäß relativ konstant bleibende Zahl der anerkannten Wohnungsfürsorgeberechtigten sein, die die modernisierten Bundeswohnungen tatsächlich mieten und sich nicht nur um sie bewerben.

Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass das Bundesministerium bei der Bedarfsermittlung ebenso wie bei seinen Entscheidungen über die Modernisierung von Bundeswohnungen nicht länger unbeachtet lassen darf, dass das Angebot des Bundes im Rahmen der Wohnungsfürsorge lediglich subsidiären Charakter hat. Bundesbedienstete haben sich an ihrem neuen Dienstort grundsätzlich selbst mit Wohnraum zu versorgen. Die eigentlich zur Unterbringung von Wohnungsfürsorgeberechtigten modernisierten Bundesmietwohnungen werden tatsächlich überwiegend von Fremdmietern genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher auch empfohlen, standortbezogen alsbald sachgerechte Entbehrlichkeits- und Bedarfslageprüfungen durchzuführen. Dabei soll geklärt werden, welche der zur Zeit vorgehaltenen Wohnungen der Bund auf Dauer zur Unterbringung von Wohnungsfürsorgeberechtigten benötigt und von welchen er sich trennen will.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die nach erneuter Prüfung als entbehrlich eingestuften Bundesmietwohnungen alsbald unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sozialverträglich zu veräußern. Die Haushaltsmittel für Instandhaltung und Modernisierung könnten dadurch weiter abgesenkt und die Einnahmen aus der Veräußerung von Wohnungen erheblich erhöht werden.

Soweit modernisierungsbedürftige bundeseigene Wohnungen noch dauerhaft und nachhaltig benötigt werden, sollte die Bundesvermögensverwaltung stets prüfen, ob eine Veräußerung der Wohnungen unter Vereinbarung von Belegungsrechten wirtschaftlich ist. Die Deckung des Wohnungsfürsorgebedarfs setzt nach Auffassung des

Bundesrechnungshofes nicht voraus, dass der Bund Eigentümer der Wohnungen ist. Belegungsrechte erfüllen als Instrument der Wohnungsbedarfsdeckung denselben Zweck. Sie sollten wesentlich stärker als bisher und – soweit wirtschaftlich – vorrangig genutzt werden.

Bei Verkauf von Wohnungen ggf. mit Belegungsrechten kann der Bund Einnahmen in erheblicher Höhe erzielen und zugleich die Belange der Wohnungsfürsorge wahren. Außerdem kann er auf diese Weise die bisher aus dem Bundeshaushalt finanzierten Ausgaben für Instandsetzung und Modernisierung der Wohnungen einsparen. Das Vermietungs- und Leerstandsrisiko wird auf Private verlagert. Die Ausgaben für Bauunterhaltung und Bewirtschaftung werden sinken, mittelfristig auch die Personalausgaben.

Eigene Modernisierungsmaßnahmen kommen nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes daher künftig in aller Regel nur an Standorten in Frage, für die aufgrund eingehender Analysen der allgemeinen Wohnungsmarktlage mit hinreichender Sicherheit gesagt werden kann, dass dauerhaft und nicht nur vorübergehend ein unzureichendes Wohnungsangebot besteht. Um künftig einen zielgenauen und effizienten Mitteleinsatz gewährleisten zu können und Fehlentscheidungen so weit wie möglich auszuschließen, muss das Bundesministerium darauf hinwirken, dass die Bundesvermögensverwaltung die Lage auf dem örtlichen Wohnungsmarkt wesentlich genauer ermittelt und einschätzt.

13.3

Das Bundesministerium hat den grundsätzlichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Auch nach seiner Auffassung muss die Deckung des Wohnungsfürsorgebedarfs grundlegend verbessert werden.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Bundesvermögensverwaltung in den neuen Ländern bereits in erheblichem Umfang Wohnungsbestände veräußert habe. Der von den Dienststellen der Bundesvermögensverwaltung in einigen Regionen zugrunde gelegte zu hohe Wohnungsfürsorgebedarf sei im Wesentlichen durch die Bundeswehr verursacht worden. Diese habe aufgrund neuer Standortentscheidungen wiederholt einen geänderten Bedarf angemeldet. Das Bundesministerium habe deshalb für die neuen Länder eine neue Bedarfsprüfung eingeleitet. Dabei werde neben der allgemein entspannten Wohnungsmarktlage vor allem zu berücksichtigen sein, dass sich im Bereich des Hauptbedarfsträgers Bundeswehr in den letzten Jahren das Verhalten der Bediensteten stark verändert habe. Bei Versetzungen bleibe die Familie nicht selten am alten Ort, während die Soldaten pendelten und keine Familienunterbringung am Dienstort mehr benötigten. Dies sei vor einigen Jahren noch nicht absehbar gewesen. Schon heute könne das Bundesministerium sagen, dass sich die Anzahl der auf Dauer entbehrlichen Wohnungen deutlich erhöhen werde. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Bedarfsprüfung wolle es gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen alsbald ein neues Wohnungsfürsorgekonzept für die neuen Länder beschließen.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Konkretisierung der Vorgaben für die Entbehrlichkeitsprüfungen habe das Bundesministerium bisher allein deshalb zurückgestellt, weil es derzeit prüfe, ob künftig bundeseigene Wohnungen überhaupt noch für Wohnungsfürsorgezwecke vorgehalten werden sollen. Sofern es diese Grundsatzfrage verneine, erübrigten sich Weisungen über eine Ermittlung des Wohnungsfürsorgebedarfs an Bundesmietwohnungen. Bis zu einer abschließenden Entscheidung über ein wirtschaftlich sinnvolles Verfahren werde die Bundesvermögensverwaltung über Verkäufe mit dem Ziel der Verbesserung des Portfolios entscheiden und sich dabei an wirtschaftlichen Überlegungen orientieren.

Sobald sich abgezeichnet habe, dass ein ursprünglich angenommener Modernisierungsbedarf aufgrund neuerer Entwicklungen ganz oder teilweise bereits entfallen sei oder entfallen werde, habe die Bundesvermögensverwaltung bereits geplante oder eingeleitete Baumaßnahmen gestoppt oder im Umfang eingeschränkt. Neue Modernisierungsmaßnahmen würden nur noch in Ausnahmefällen in den Haushalt eingestellt. Bei laufenden Maßnahmen werde es grundsätzlich – soweit rechtlich möglich – keine Zustimmung mehr zum Beginn weiterer Bauabschnitte erteilen. Unterhaltungsmaßnahmen seien allerdings als Folge der Vermieterpflichten und zur Abhilfe des Instandsetzungsstaus aus DDR-Zeiten auch künftig erforderlich. Im Übrigen habe das Bundesministerium den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit einer Verschärfung der Anforderungen an Modernisierungsmaßnahmen inzwischen bereits weitestgehend Rechnung getragen.

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit seiner Wohnungsverwaltung in den neuen Ländern, die mit einer durchschnittlichen Quote von 20 % einen sehr hohen Wohnungsleerstand aufweise, habe es die Dienststellen der Bundesvermögensverwaltung vor kurzem auf geeignete Maßnahmen zur Verringerung des Leerstandes hingewiesen. Als Mittel der Beseitigung des strukturellen Wohnungsleerstandes, also Wohnungsüberschüssen, ziehe es die Stilllegung oder den Abriss von Wohneinheiten in Betracht. Auch die Veräußerung ansonsten nicht vermarktbarer Bestände im Rahmen von Auktionen sei zugelassen worden.

13.4

Der Bundesrechnungshof betrachtet die Untersuchung des Bundesministeriums, ob der bundeseigene Wohnungsbestand für Fürsorgezwecke vorgehalten werden oder veräußert werden soll, als wichtigen Schritt für eine grundlegende Neuorientierung der Deckung des Wohnungsfürsorgebedarfs. Er erwartet, dass das Bundesministerium seine angekündigte Entscheidung, wie mit dem Mietwohnungsbestand des Bundes in der Zukunft wirtschaftlich sinnvoll zu verfahren ist, zeitnah trifft und auch umsetzt. Nur unter dieser Voraussetzung kann hingenommen werden, dass das Bundesministerium die vom Bundesrechnungshof empfohlene Konkretisierung der Vorgaben für die Bedarfsprüfung zurückgestellt hat.

14 Verwertung der bundeseigenen Wohneinheiten auf der Insel Sylt

14.0

Der Bund ist Eigentümer von rd. 630 Häusern auf der Insel Sylt. Zumindest ein großer Teil wird für Wohnungsfürsorgezwecke des Bundes nicht mehr benötigt. Es ist für den Bund unwirtschaftlich, die Häuser vorzuhalten. Das Bundesministerium sollte sie veräußern und sich dabei für den verbleibenden Wohnungsfürsorgebedarf Belegungsrechte einräumen lassen. Bei zügiger Veräußerung der Häuser könnte der Bund Erlöse in dreistelliger Millionenhöhe erzielen.

14.1

Der Bund ist Eigentümer von rd. 630 Wohneinheiten auf der Insel Sylt. Überwiegend handelt es sich um Einfamilien-, Reihen- und Doppelhäuser. Zum Teil weisen diese mit Reetdach und Klinkermauerwerk typische Merkmale des Friesenstils auf. In der Vergangenheit wurden diese Häuser bis auf wenige Ausnahmen an Bedienstete der Bundeswehr vermietet, die den größten Anteil an Bundesbediensteten auf der Insel darstellen. Der Bedarf an Wohnungen für Bundesbedienstete geht auf Sylt stark zurück, weil Bundeswehrstandorte seit längerem geschlossen werden. Zur Zeit werden nur noch rd. 330 Häuser (rd. 52 %) von aktiven Bundesbediensteten bewohnt, die Anspruch auf die Wohnungsfürsorge des Bundes haben. Die Miete liegt im Allgemeinen unter den ortsüblichen Vergleichsmieten.

Trotz der erkennbar rückläufigen Nutzung der bundeseigenen Wohnungen durch Bundesbedienstete stellte das Bundesministerium den künftigen Bundesbedarf unter den veränderten Standortbedingungen der Bundeswehr auf der Insel Sylt nicht fest.

Die starke Nachfrage hat die Umwandlung von Mietwohnraum in Ferien- oder Zweitwohnraum begünstigt und auf diese Weise das Angebot an preiswertem Wohnraum für Inselbewohner verringert.

Nach dem Veräußerungsgebot der Bundeshaushaltsordnung sind für den Bundesbedarf nicht mehr benötigte Wohneinheiten grundsätzlich zu veräußern. In der Vergangenheit hat das Bundesministerium die Bedingungen für die Veräußerung der entbehrlichen Häuser im Interesse der Inselgemeinden an preiswertem Wohnraum durch mehrere in der Praxis als „Lex Sylt“ bezeichnete Erlasse festgelegt. Nach der ab dem Jahre 1997 bis September 2000 bestehenden Regelung sollte vermieteter Wohnraum nur an die Mieter und leerstehender Wohnraum nur an Inselbewohner ohne Wohnungseigentum – jeweils mit einer Verpflichtung zur Eigennutzung – verkauft werden. Eine Nutzung des Wohnraums als Ferien- oder Zweitwohnung wurde ausgeschlossen. Außerdem sollten die Mieten auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten angehoben werden.

Im Zeitraum von 1997 bis Mitte 2000 konnten lediglich 55 Wohneinheiten veräußert werden; der Verkaufserlös betrug rd. 24 Mio. DM.

Auf Initiative der Inselgemeinden kamen im Jahre 1998 Gespräche mit dem Bund und regionalen Wohnungsbaugesellschaften über die Gründung einer kommunalen Gesellschaft zustande. Diese sollte die vom Bund zur Veräußerung vorgesehenen Wohneinheiten als Paket erwerben. Vor allem wegen unterschiedlicher Vorstellungen über den Kaufpreis verliefen die Gespräche bisher jedoch ergebnislos.

Nach einer nicht alle Kosten berücksichtigenden internen Ertrags- und Kostenübersicht des Bundesministeriums erbrachte die Vermietung der Wohneinheiten im Jahre 1999 einen Überschuss von rd. 3,2 Mio. DM.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium den Verkauf der für Bundeszwecke nicht mehr benötigten Wohneinheiten nicht nachhaltiger betrieb.

Infolge der Beschränkungen durch die „Lex Sylt“ konnte nur eine geringe Anzahl entbehrlicher Wohneinheiten veräußert werden. Damit hat das Bundesministerium nicht dem Veräußerungsgebot der Bundeshaushaltsordnung entsprochen. Die inhaltliche Begründung der „Lex Sylt“, im Interesse der Inselgemeinden zulasten des Bundes preiswerten Wohnraum für Inselbewohner zu erhalten, hat der Bundesrechnungshof zudem für bedenklich gehalten. Die dem Bund auf diese Weise zugeschriebene Verantwortung für eine Versorgung der Inselbewohner mit preiswertem Mietwohnraum ist überzogen. Hierbei handelt es sich vorrangig um eine kommunale Aufgabe.

Hinzu kommt, dass das Bundesministerium den künftigen Bundesbedarf an Wohnungen bisher nicht festgestellt hat. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium deshalb aufgefordert, ein Konzept zur Deckung des Wohnungsbedarfs für Bundesbedienstete zu erstellen.

Ungeachtet des in der Ertrags- und Kostenübersicht für das Jahr 1999 ausgewiesenen Überschusses von 3,2 Mio. DM ist es für den Bund unwirtschaftlich, die Häuser auf der Insel vorzuhalten. Nach vorsichtigen Berechnungen auf der Basis der Sach- und Ertragswerte und unter Berücksichtigung von Abschlägen, die beim Verkauf von vermieteten Objekten zu erwarten sind, ließe sich bei Veräußerung des gesamten Wohnungsbestandes des Bundes auf der Insel Sylt ein Erlös in dreistelliger Millionenhöhe erzielen. Würde dieser Betrag zur Schuldentilgung eingesetzt, könnte der Bund dauerhaft jährlich Ausgaben für Schuldzinsen in zweistelliger Millionenhöhe einsparen. Dieses Vorgehen entspräche den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in seinen Bemerkungen 1999 (Drucksache 14/1667 Nr. 2.3.2) und 2000 (Drucksache 14/4226 Nr. 2.1.3.1), Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur Haushaltsfinanzierung, sondern zur Tilgung von Altschulden und damit zum Abbau der hohen Verschuldung zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium deshalb aufgefordert, den Gesamtbestand an Wohneinheiten zu veräußern. Für die besonders werthaltigen Häuser hat er eine Einzelveräußerung vorgeschlagen. Die übrigen Häuser sollten als Paket veräußert werden. Dabei könnten im erforderlichen Umfang Belegungsrechte vereinbart werden.

14.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, die einschränkenden Regelungen der „Lex Sylt“ seien im Interesse der Inselgemeinden notwendig gewesen, um den Folgen einer Privatisierung von Bundeswohnungen auf der Insel zu begegnen. Es teile nunmehr aber die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Wohnraumversorgung der Inselbewohner vorrangig eine kommunale Aufgabe und der Bund deshalb nicht verpflichtet sei, hierfür Bundeswohnungen vorzuhalten. Zudem habe die Nachfrage zum Kauf bundeseigener Häuser seitens der Inselbewohner oder von Interessenten, die ihren Wohnsitz auf der Insel nehmen wollen, stark nachgelassen. Die bisherigen Beschränkungen der „Lex Sylt“ für die Veräußerung leerstehender Objekte habe es infolge der Prüfung durch den Bundesrechnungshof aufgehoben.

Den weitaus größten Teil der bundeseigenen Wohnungen hält auch das Bundesministerium aufgrund der zwischenzeitlich getroffenen Standortentscheidungen der Bundeswehr für entbehrlich. Mit der Ermittlung des Bedarfs sei unter Einbeziehung der Bundeswehr bereits begonnen worden. Angesichts der früheren Entscheidung, grundsätzlich nur leerstehende Häuser zum Verkauf anzubieten, habe es eine umfassende Feststellung des Bundesbedarfs bisher nicht für erforderlich gehalten.

Die Frage der Unwirtschaftlichkeit der Häuser könne unterschiedlich gesehen werden. Es teile zwar die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass bei einer Betrachtung des erzielbaren Veräußerungserlöses und der ersparten Schuldzinsen die Vermietung des bundeseigenen Wohnungsbestandes grob unwirtschaftlich sei. Berücksichtige man aber die in der Ertrags- und Kostenübersicht ausgewiesenen Überschüsse, könne es keine grobe Unwirtschaftlichkeit erkennen.

Es beabsichtige, nunmehr den Wohnungsbestand des Bundes auf der Insel zu verkaufen. Belegungsrechte seien – wenn überhaupt – nur für eine geringe Zahl von Wohneinheiten zu vereinbaren. Das Verfahren zur Veräußerung des Bestandes habe es bereits mit den Inselgemeinden abgestimmt. Besonders werthaltige Objekte kämen vorrangig für eine Einzelveräußerung in Betracht. Die übrigen Objekte sollten den Gemeinden für die Wohnraumversorgung der Inselbewohner zum Erwerb in Form von Paketen angeboten werden. Im Anschluss an eine Wertermittlung des Bestandes zum Jahresende 2001 seien Verhandlungen über die Bildung der zu veräußernden Wohnungspakete sowie über den Kaufpreis vorgesehen.

Freiwerdende Häuser – ausgenommen die besonders werthaltigen – würden den Inselgemeinden bis zum Ende der Verkaufsverhandlungen auf Wunsch befristet auf ein Jahr vermietet. Diese könnten die Wohneinheiten wiederum an Inselbewohner untervermieten. Die befristete Vermietung an eine Inselgemeinde erfolge jedoch nur dann, wenn diese sich verpflichte, die Häuser bei einem Scheitern der Verhandlungen geräumt zurückzugeben. Soziale Mieterschutzrechte sollten durch die befristete Vermietung nicht begründet werden.

14.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seine bisherige Haltung zur Verantwortung des Bundes für die Wohnraumversorgung der Inselbewohner aufgegeben hat und nunmehr die Veräußerung der Häuser nachhaltig betreiben will. Die angekündigte Ermittlung des noch verbleibenden Wohnungsfürsorgebedarfes und des Wertes der Häuser sind wesentliche Voraussetzungen dafür, ein Konzept für die Veräußerung des Gesamtbestandes zu entwickeln.

Das Bundesministerium hätte den Bundesbedarf jedoch erheblich früher ermitteln müssen. Dann wäre frühzeitig offenkundig geworden, dass die Regelungen der „Lex Sylt“ zu überdenken gewesen wären.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Vermietung des Wohnungsbestandes im Vergleich zur Veräußerung für den Bund insgesamt unwirtschaftlich ist.

Im weiteren Verfahren sollte das Bundesministerium nunmehr zeitnah damit beginnen, nach der Wertfeststellung die vorrangig für die Einzelveräußerung in Betracht kommenden besonders werthaltigen Objekte zu verkaufen.

Der vom Bundesministerium für die weniger werthaltigen Häuser eingeschlagene Weg, sie zeitlich befristet an die Inselgemeinden zu vermieten und eine ebenfalls zeitlich befristete Untervermietung an Inselbewohner zuzulassen, erschwert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Veräußerung. Es besteht die Gefahr, dass dem Bund als Eigentümer eine Mitverantwortung gegenüber den Untermietern zugeschrieben wird, der er sich bei Ablauf der Zeitmietverträge nur schwer entziehen könnte. Dies gilt auch in Anbetracht der rechtlichen Verpflichtung der Gemeinden, im Falle eines Scheiterns der Verkaufsverhandlungen die Wohnungen geräumt an den Bund zurückzugeben. Zudem wird der Wert der Häuser durch das Zeitmietverhältnis gemindert. Das Bundesministerium sollte deshalb nur so lange an dieser von ihm vereinbarten Übergangslösung festhalten, wie eine Verhandlungslösung mit den Inselgemeinden über einen zeitnahen Verkauf der Häuser im Paket zu einem angemessenen Preis erfolgversprechend erscheint. Zeichnet sich jedoch ab, dass eine Veräußerung an die Inselgemeinden im Paket scheitern könnte, sollte das Bundesministerium auch Verhandlungen mit anderen Interessenten aufnehmen und in diesem Fall eine öffentliche Ausschreibung des Verkaufs der Häuser in seine Überlegungen einbeziehen.

15 Vereinnahmung und Verwendung von Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften
(Kapitel 60 02 Titel 133 01,
Kapitel 60 04 Titel 121 01,
133 01 und 685 01)

15.0

Das Bundesministerium hat Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt, sodass sie zur Deckung der Versorgungsausgaben der ehemaligen Postbeamten und deren Hinterbliebenen nicht mehr zur Verfügung stehen. Die dem Bund für diesen Personenkreis verbleibenden Versorgungslasten stellen ein erhebliches Haushaltsrisiko dar, weil sie durch den Wert seiner Anteile an den Postaktiengesellschaften derzeit nicht gedeckt sind. Das Bundesministerium nutzt ein Treuhandvermögen für die Einnahmen aus den Postnachfolgeunternehmen als Nebenhaushalt. Das Treuhandvermögen sollte aufgelöst und die Einnahmen sollten direkt im Bundeshaushalt veranschlagt werden.

15.1 Vorbemerkungen

Im Rahmen der Postreform II wurden zum 1. Januar 1995 die drei Teilsondervermögen des Bundes Deutsche Bundespost Postdienst, Deutsche Bundespost Telekom und Deutsche Bundespost Postbank in Aktiengesellschaften umgewandelt. Ihnen wurde die Altersversorgung und Beihilfeleistung für die Beamten der ehemaligen Teilsondervermögen und deren Hinterbliebene übertragen. Zur Erfüllung ihrer Zahlungsverpflichtungen bedienten sich die drei Aktiengesellschaften je einer Unterstützungskasse, die im Jahre 2000 zum Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V. (Unterstützungskasse) verschmolzen wurden.

Das Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (PostPersRG) sieht zur Finanzierung der Unterstützungskassen für die Jahre 1995 bis 1999 Zuwendungen der Aktiengesellschaften in Form von Festbeträgen vor. Ab dem Jahre 2000 belaufen sich die jährlichen Finanzierungsbeiträge der Unternehmen für Versorgungs- und Beihilfeleistungen auf 33 % der jeweiligen Bruttobezüge ihrer aktiven Beamten und der fiktiven Bruttobezüge ihrer beurlaubten Beamten.

Sofern die Zuwendungen der Aktiengesellschaften zur Finanzierung der Unterstützungskassen nicht ausreichen, gleicht der Bund die Unterschiedsbeträge auf geeignete Weise aus, insbesondere aus Dividenden und Aktienverkäufen der von der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt) gehaltenen Anteile an den Aktiengesellschaften (§ 16 Abs. 2 Satz 2 PostPersRG). Nach § 9 Abs. 4 des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAPostG) fließen die Einnahmen des Bundes aus Dividenden und Aktienverkäufen der Bundesanstalt zu und können „insbesondere und vorrangig zur Finanzierung der Unterstützungskassen, (...) oder zur Abführung an den Bund verwendet werden“. Die vorrangige Verwendung dieser Einnahmen zur Finanzierung der Unterstützungskassen soll Belastungen des Bundeshaushalts durch die Postreform II vermeiden.

15.2

15.2.1

Die Postnachfolgeunternehmen zahlten in den Jahren 1995 bis 1999 zusammen jährlich 7,21 Mrd. DM, insgesamt also 36,05 Mrd. DM an ihre Unterstützungskassen. Bei der Festlegung der Beträge ging der Gesetzgeber davon aus, dass sie zur Finanzierung der Altersversorgung und Beihilfeleistung für die Beamten der ehemaligen Teilsondervermögen und deren Hinterbliebene ausreichen würden. Infolge erheblich über den Planungen liegender Pensionierungen aus der Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen und wegen Dienstunfähigkeit bei den Aktiengesellschaften ergaben sich bereits in diesem Zeitraum Defizite bei den Unterstützungskassen, die der Bund auszugleichen hatte. Nach der seit dem Jahre 2000 geltenden Finanzierungsregelung sinken die von den Aktiengesellschaften zu tragenden Zuwendungen an die Unterstützungskassen. Sie beliefen sich im Jahre 2000 auf zusammen rd. 3,2 Mrd. DM und sinken bis zum Jahre 2005 auf voraussichtlich rd. 3 Mrd. DM. Demgegenüber steigt die Finanzierungslast des Bundes in den kommenden Jahren deutlich an (vgl. **Abbildung 1).**

Von seinen Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen (Dividenden, Steuerrückerstattungen, Zinsen) der Postaktiengesellschaften in den Jahren 1996 bis 2000 in Höhe von rd. 62 Mrd. DM wandte der Bund rd. 20 Mrd. DM (32 %) für die Finanzierung der Defizite der Unterstützungskassen auf. Rund 22 Mrd. DM (35 %) flossen in den Bundeshaushalt zur Finanzierung allgemeiner Ausgaben. Rund 21 Mrd. DM (34 %; Differenzen beruhen auf Rundungen) verblieben Ende 2000 als Guthaben im „Bundesvermögen in Treuhand der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation“ (Treuhandvermögen) und wurden auf das Jahr 2001 übertragen.

Nach einem versicherungsmathematischen Gutachten von November 2000 belaufen sich die Zahlungsverpflichtungen der Unterstützungskasse im Betrachtungszeitraum der Jahre 2001 bis 2090 insgesamt auf rd. 1,17 Billionen DM. Davon entfallen auf den Bund rd. 1,12 Billionen DM (96 %). Der Barwert [1] der Ausgaben des Bundes belief sich Anfang 2001 auf rd. 293 Mrd. DM.

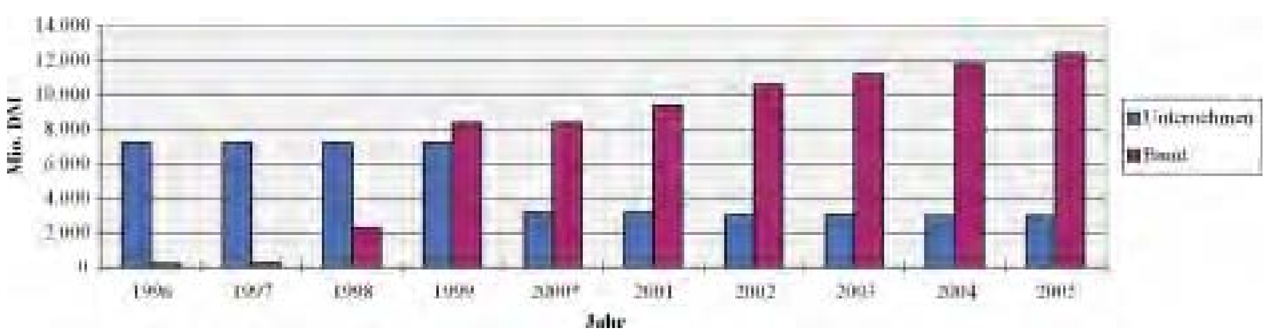
Diesen Ausgabeverpflichtungen des Bundes stand Anfang des Jahres 2001 das Guthaben im Treuhandvermögen (rd. 21 Mrd. DM), sein Anteilsbesitz an der Deutschen Telekom AG von rd. 43 % sowie an der Deutschen Post AG von rd. 50 % der Aktien gegenüber. Des Weiteren stehen

[1] Bei einem Kalkulationszinssatz von 5,5 %.

Abbildung 1



Finanzierung der Unterstützungskassen



* ab 2000 Planzahlen

Tabelle 1

Deckung der Versorgungslasten des Bundes (in Mrd. DM; gerundet)

	Kassakurs (31.12.2000)		**Ausgabekurs** (jew. letzter)	
I. Vermögenswerte				
I.1 Anteile Deutsche Telekom AG	(32,50 Euro)	97	(66,50 Euro)	217
I.2 Anteile Deutsche Post AG	(22,91 Euro)	32	(21,00 Euro)	29
I.3 Guthaben Treuhandvermögen		21		21
Zwischen-Summe		150		267
II. Versorgungslasten Bund (Barwert)		– 293		– 293
III. Unterdeckung		– 143		– 26

dem Bund Mehrerlöse (Besserungsscheine) aus dem Weiterverkauf von an die KfW übertragenen Aktien der Deutschen Telekom AG (rd. 17 % der Aktien) und der Deutschen Post AG (rd. 21 % der Aktien) zu. Der Wert der Anteile des Bundes sowie der der Besserungsscheine belief sich auf der Grundlage der Kassakurse zum 31. Dezember 2000 bei der Deutschen Telekom AG (32,50 Euro) auf rd. 97 Mrd. DM, bei der Deutschen Post AG (22,91 Euro) auf rd. 32 Mrd. DM, zusammen also auf rd. 129 Mrd. DM. Zu den – jeweils letzten – Ausgabekursen (Deutsche Telekom AG: 66,50 Euro; Deutsche Post AG: 21 Euro) betrug der Wert des Anteilsbesitzes (einschließlich Besserungsscheine) rd. 246 Mrd. DM.

Danach reichen – auch unter Berücksichtigung des Guthabens im Treuhandvermögen und zukünftig dem Bund noch zufließender Dividenden – die Privatisierungserlöse der Postaktiengesellschaften nicht aus, die Versorgungslasten des Bundes für die ehemaligen Postbeamten und deren Hinterbliebene zu decken (vgl. **Tabelle 1).**

15.2.2

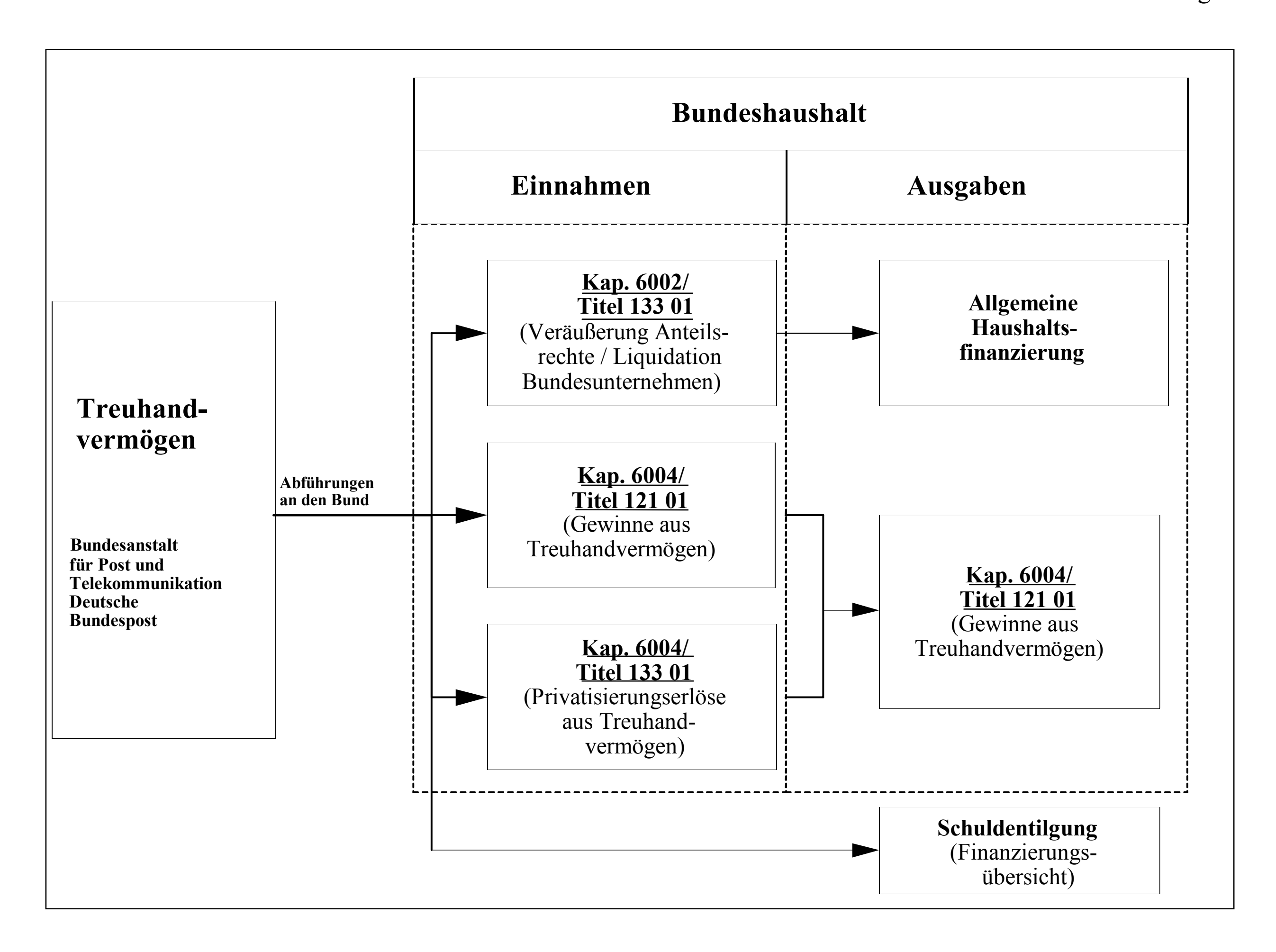
Bis zum Haushaltsjahr 1998 wickelte die Bundesanstalt alle Zahlungsvorgänge im Zusammenhang mit Einnahmen des Bundes aus Gewinnen und Aktienverkäufen der Postnachfolgeunternehmen sowie Ausgaben für die Unterstützungskassen und Abführungen an den Bundeshaushalt über das Treuhandvermögen bei der Bundesanstalt ab. Mit Ausnahme der Abführungen an den Bund erschienen diese Einnahmen und Ausgaben nicht im Bundeshaushalt.

Seit dem Haushaltsjahr 1999 veranschlagt das Bundesministerium auch die Ausgaben zur Finanzierung der Defizite bei den Unterstützungskassen sowie Einnahmen zu deren Deckung im Bundeshaushalt. Es begründete dies damit, mehr Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit erreichen zu wollen. Aufgrund haushaltsgesetzlicher Ermächtigung kann der Bund seit dem Haushaltsjahr 2000 „die Einnahmen ... bei Kapitel 60 04 Titel 133 01 aus Dividenden und Aktienverkäufen ... zur Tilgung der Schulden des Bundes verwenden, soweit die Einnahmen nicht zur Deckung des Bedarfs der Post-Unterstützungskassen benötigt werden“.

Zunächst im Treuhandvermögen anfallende Einnahmen aus Gewinnen und Aktienverkäufen der Postnachfolgeunternehmen werden an den Bundeshaushalt abgeführt und können dort an drei verschiedenen Haushaltsstellen und für drei verschiedene Haushaltszwecke veranschlagt und vereinnahmt bzw. verausgabt werden (vgl. **Abbildung 2).**

Tabelle 2 zeigt für die Jahre 1999 und 2000 die Vereinnahmung und Verwendung von Privatisierungserlösen

Abbildung 2



und Gewinnen der Postnachfolgeunternehmen im Treuhandvermögen sowie in Soll und Ist im Bundeshaushalt.

In keinem Jahr entsprachen die im Bundeshaushalt veranschlagten und vereinnahmten Privatisierungserlöse (Kapitel 60 02 Titel 133 01; Kapitel 60 04 Titel 133 01) und Gewinne (Kapitel 60 04 Titel 121 01) der Postnachfolgeunternehmen den tatsächlichen Einnahmen, wie sie dem Treuhandvermögen zugeflossen sind. In beiden Jahren blieben bei Kapitel 60 04 Titel 133 01 die tatsächlichen hinter den veranschlagten Einnahmen erheblich zurück (im Jahre 1999 um rd. 41 % und im Jahre 2000 um rd. 38 %), obwohl die Privatisierungserlöse im Treuhandvermögen veranschlagungsgerechte Ist-Einnahmen im Haushalt erlaubt hätten.

In den Jahren 1999 und 2000 waren ausreichend Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen zur Deckung der Defizite der Unterstützungskassen vorhanden, jedoch sind jeweils nur Teilbeträge – im Jahre 1999 rd. 6,1 Mrd. DM (von benötigten 8,4 Mrd. DM) und im Jahre 2000 rd. 5 Mrd. DM (von benötigten 8,4 Mrd. DM) – für deren Finanzierung eingesetzt worden. Im Jahre 1999 sind weitere rd. 4,7 Mrd. DM zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung vereinnahmt und rd. 3,5 Mrd. DM im Treuhandvermögen belassen worden. Im Haushaltsjahr 2000 sind rd. 21 Mrd. DM im Treuhandvermögen verblieben. Die Zuschüsse an die Unterstützungskasse (Kapitel 60 04 Titel 685 01) waren jeweils zu niedrig veranschlagt, sodass in beiden Jahren überplanmäßige Ausgaben in beträchtlicher Höhe (0,2 Mrd. DM im Jahre 1999 und 1,218 Mrd. DM im Jahre 2000) anfielen.

15.3

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken dagegen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen (rd. 22 Mrd. DM) aus Privatisierungserlösen und Gewinnen von den Postaktiengesellschaften in den Jahren 1996 bis 2000 für Zwecke des allgemeinen Haushalts verwendet wurde. Damit steht er zur Abdeckung der Versorgungslasten der ehemaligen Postbeamten und ihrer Hinterbliebenen nicht mehr zur Verfügung. Dem in § 9 Abs. 4 BAPostG festgelegten Vorrang der Einnahmen für die Finanzierung dieser Versorgungsverpflichtungen ist nicht Rechnung getragen worden. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dem Bund durch die gesetzlich vorgenommene Verteilung der Versorgungs- und Beihilfelasten zwischen den Postaktiengesellschaften und dem Bund Ausgaben ent-

Tabelle 2

Privatisierungserlöse und Gewinne aus Postnachfolgeunternehmen und ihre Verwendung (in Mio. DM; gerundet)

	1999		2000	
Treuhandvermögen bei der Bundesanstalt	**Ist**		**Ist**	
I. Einnahmen				
Privatisierungserlöse	12.226		20.499	
Gewinne	2.035		1.745	
II. Ausgaben				
Abführungen an den Bund	– 10.860		– 5.030	
Sonstige Ausgaben	– 18		– 15	
III. Guthaben im Treuhandvermögen *)	3.531		20.729	
Bundeshaushalt	**Soll**	**Ist**	**Soll**	**Ist**
I. Einnahmen (aus Abführung an den Bund)		(10.860)		(5.030)
I.1 Einnahmen bei Kapitel 6002/Titel 133 01 (hier: Privatisierungserlöse aus Anteilen an Postnachfolgeunternehmen)	–	4.725	–	0
I.2 Einnahmen bei Kapitel 6004/Titel 121 01 (Gewinne aus Postnachfolgeunternehmen für Unterstützungskasse)	1.270	2.028	1.500	1.530
I.3 Einnahmen bei Kapitel 6004/Titel 133 01 (Privatisierungserlöse aus Anteilen an Postnachfolgeunternehmen für Unterstützungskasse)	6.930	4.107	5.682	3.500
II. Ausgaben				
II.1 Ausgaben bei Kapitel 6004/Titel 685 01 (Zuschuss an Unterstützungskasse)	8.200	8.400	7.182	8.400
II.2 Ausgaben allgemeiner Haushalt		4.725	0	0
II.3 Schuldentilgung		0		0

*) am Jahresende einschl. Guthabenüberträge aus dem Vorjahr.

stehen werden, die vom Wert der Bundesanteile an den Aktiengesellschaften (bewertet zu den letzten Ausgabekursen bzw. zu den Kassakursen zum 31. Dezember 2000) nicht gedeckt sind. Wenn die Entwicklung der Unternehmenswerte nicht deutlich höhere Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen ermöglicht, werden diese Versorgungs- und Beihilfeausgaben zukünftige Haushalte erheblich belasten. Das Ziel, Belastungen des Bundeshaushalts durch die Postreform II zu vermeiden, würde dann nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das seit dem Haushaltsjahr 1999 praktizierte Verfahren der Veranschlagung der Ausgaben zur Finanzierung der Unterstützungskassen sowie der Einnahmen zu deren Deckung im Bundeshaushalt nicht zu mehr Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit beigetragen hat. Insbesondere die Angaben im Bundeshaushalt zu den Einnahmen aus den Postnachfolgeunternehmen vermitteln kein zutreffendes Bild über deren tatsächliche Höhe. Dies gilt sowohl für die Veranschlagung als auch für den Vollzug. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium das bei der Bundesanstalt gebildete Treuhandvermögen als Nebenhaushalt genutzt und dessen Einnahmen zur Haushaltssteuerung eingesetzt. Die Verwendung dieser Einnahmen für die Unterstützungskassen hat es – trotz des gesetzlichen Verwendungsvorrangs und ausreichender Einnahmen – von den Finanzierungsbedürfnissen des allgemeinen Haushalts abhängig gemacht und in den Jahren 1999 und 2000 jeweils nur Teilbeträge für die Unterstützungskassen aufgewandt.

15.4

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass den Berechnungen des Bundesrechnungshofes zur Werthaltigkeit der Anteile des Bundes an den Postnachfolgeunternehmen Kurse zu speziellen Stichtagen zugrunde lägen. Bei – wie in der Vergangenheit – deutlich höheren Kursen würden die Belastungen in erheblich größerem Umfang abgedeckt.

Das Bundesministerium hat bestritten, dass die Veranschlagung der Ausgaben zur Finanzierung der Defizite bei den Unterstützungskassen sowie der Einnahmen zu deren Deckung im Bundeshaushalt einzig damit begründet worden sei, mehr Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit zu erreichen. Ziel sei es gewesen, die Finanzierung der Unterstützungskassen in wirtschaftlich sinnvoller Weise darzustellen und Veräußerungen in Zeiten ungünstiger Kapitalmarktverhältnisse zu vermeiden.

Das Bundesministerium hat ferner erklärt, das Treuhandvermögen werde nicht als Nebenhaushalt genutzt. Es hat dazu ausgeführt, § 9 Abs. 4 BAPostG gestatte ausdrücklich auch eine Finanzierung des Bundeshaushalts aus Privatisierungserlösen der Postnachfolgeunternehmen. Die Bundesregierung habe diese Finanzierung deutlich reduziert und strebe auch weiterhin an, die Einnahmen ausschließlich zur Finanzierung der Unterstützungskasse oder zur Schuldentilgung zu verwenden, wie es auch die Haushaltsgesetze 2000 und 2001 bereits ermöglicht hätten. Darüber hinaus habe die Bundesregierung in den Jahren 1999 und 2000 die Leistungen an die Unterstützungskassen teilweise aus allgemeinen Haushaltsmitteln abgedeckt, um die Einnahmen des Treuhandvermögens für deren zukünftigen Mittelbedarf zu schonen.

15.5

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, dass unter Berücksichtigung der bisherigen Kursentwicklung auf den Bundeshaushalt Belastungen in dreistelliger Milliardenhöhe zukommen können. Diese Belastungen steigen zusätzlich, wenn Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen von den Postaktiengesellschaften für die allgemeine Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden.

Zu den mit der geänderten Veranschlagung verfolgten Zielen verweist der Bundesrechnungshof auf den Bericht der Bundesregierung über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft vom 5. Februar 1999 an den Deutschen Bundestag (BT-Drs. 14/350). Die Bundesregierung rechtfertigt die geänderte Veranschlagung dort gegenüber dem Deutschen Bundestag allein mit den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Diese Zielsetzung wird aber mit der gegenwärtigen Form der Veranschlagung verfehlt, da die Angaben im Haushaltsplan kein zutreffendes Bild von den tatsächlichen Einnahmen zeichnen, die der Bund aus den Postnachfolgeunternehmen erzielt.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht des Bundesministeriums, Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postnachfolgeunternehmen ausschließlich zur Finanzierung der Unterstützungskasse oder zur Schuldentilgung zu verwenden. Zwar hat das Bundesministerium in den Jahren 1999 und 2000 bereits rd. 5,7 Mrd. DM aus allgemeinen Haushaltsmitteln für die Versorgungsausgaben der ehemaligen Postbeamten aufgewandt. Da aber in beiden Jahren ausreichend Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postnachfolgeunternehmen zur Deckung dieses Betrages zur Verfügung standen – die Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt und die daraus folgende höhere Nettoneuverschuldung also vermeidbar waren – sieht der Bundesrechnungshof seine Feststellung mangelnder Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit bestätigt.

Dem Bundesministerium ist zuzugeben, dass § 9 Abs. 4 BAPostG auch die Finanzierung allgemeiner Ausgaben des Bundeshaushalts aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postnachfolgeunternehmen zulässt. Das Gesetz räumt aber der Verwendung dieser Einnahmen zur Finanzierung der Unterstützungskasse Vorrang ein. Da diesem Vorrang je nach den Bedürfnissen des Haushalts in Veranschlagung und Vollzug von Fall zu Fall nicht Rechnung getragen wurde, hält der Bundesrechnungshof an seiner Bewertung fest, dass dem Treuhandvermögen die Funktion eines Nebenhaushalts zukommt.

15.6

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen von den Postnachfolgeunternehmen grundsätzlich nur zur Deckung der Versorgungslasten der ehemaligen Postbeamten und deren Hinterbliebenen einzusetzen. Der Bund sollte darüber hinaus bei weiteren Privatisierungsschritten neben ordnungspolitischen Überlegungen verstärkt Einnahmegesichtspunkte berücksichtigen, um die Belastungen zukünftiger Haushalte aus der Finanzierung der Unterstützungskasse so gering wie möglich zu halten.

Da wie in den vergangenen auch in den kommenden Jahren diese Einnahmen – insbesondere aus Privatisierungserlösen der Postaktiengesellschaften – nicht zeitlich synchron mit den Ausgaben des Bundes für die Unterstützungskasse verlaufen werden, sollten Einnahmeüberschüsse in einzelnen Jahren zur Deckung dieser Ausga-ben in späteren Jahren verfügbar bleiben – auch um dem gesetzlichen Verwendungsvorrang zu genügen. Dies muss aber nicht durch Verwaltung dieser Überschüsse in einem Sondervermögen geschehen. Es erscheint finanzwirtschaftlich sinnvoller, Einnahmen, die im jeweiligen Jahr nicht für die Unterstützungskasse benötigt werden, kassenmäßig im Bundeshaushalt zur Schuldentilgung zu verwenden. Dies schafft zukünftig finanzielle Spielräume, die dann für die Versorgungsausgaben der ehemaligen Postbeamten und ihrer Hinterbliebenen eingesetzt werden können. Deshalb sollte die haushaltsgesetzliche Ermächtigung zur Schuldentilgung in kommenden Haushaltsjahren beibehalten und im Haushaltsvollzug konsequent genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die jährlichen Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften vollständig im Bundeshaushalt zu vereinnahmen und das Treuhandvermögen aufzulösen. Um überplanmäßige Ausgaben für die Unterstützungskasse zu vermeiden, sollten der Veranschlagung im Haushalt jeweils aktuelle Ergebnisse versicherungsmathematischer Berechnungen zugrunde gelegt werden.

16 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Verfahren der Informationstechnik

16.0

Die Bundesministerien haben einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom November 1995 kaum beachtet, nach dem für die Entwicklung von Verfahren der Informationstechnik Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen sind. Durch den Einsatz dieser Verfahren errechnete Einsparpotenziale wurden nur in sehr geringem Umfang realisiert. Es ist zu befürchten, dass in der Bundesverwaltung zunehmend unwirtschaftliche IT-Maßnahmen eingeführt werden.

16.1

Zur Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgebotes bei Planungsentscheidungen und im späteren Verwaltungshandeln verpflichtet § 7 Abs. 2 BHO die Bundesbehörden, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Zum IT-Einsatz hatten die Bundesbehörden bis Mitte der 90er-Jahre aber nur wenige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellt; diese hatten mehrheitlich nur geringe Aussagekraft. Außerdem waren die dort ermittelten Einsparpotenziale nicht umgesetzt und die notwendigen Erfolgskontrollen nicht vorgenommen worden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte daher im November 1995 mit ausdrücklichem Bezug auf § 7 BHO das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert,

- bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans durch die Ressorts nicht nur auf die Vorlage von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, sondern später auch auf den Nachweis eines entsprechenden Nutzens zu achten, sowie
- die dort ausgewiesenen Personaleinsparungen im Haushalt durch kw-Vermerke („künftig wegfallend“) umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass bei allen Ressorts entsprechend verfahren wird.

Die Bundesbehörden verfügen seit längerem über komfortable Software, die sie bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit bei Planung und Realisierung von IT-Verfahren unterstützen soll.

Das Bundesministerium hatte zwar die Ressorts aufgefordert, in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zum IT-Einsatz errechnete Einsparungen vor allem im Personalbereich entsprechend dem parlamentarischen Beschluss umzusetzen. Es verzichtete aber darauf, sich die Ergebnisse der Untersuchungen und die errechneten Einsparungen als wichtige Basisinformationen für die Aufstellung des Haushalts vorlegen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, inwieweit die Ressorts und das Bundesministerium den parlamentarischen Vorgaben gefolgt sind. Er hat dabei festgestellt, dass die Bundesverwaltungen entgegen den gesetzlichen Bestimmungen trotz leistungsfähiger IT-Unterstützung bei der weit überwiegenden Zahl (72 %) der 489 geprüften IT-Verfahren keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellt haben.

Lediglich 10 % der Analysen gingen näher auf den Nutzen der IT in Form von Personal- und/oder Sachkosteneinsparungen ein und bezifferten diese konkret. Die tatsächlichen Einsparungen lagen bei weniger als 1 % der ursprünglich berechneten Werte. Dies belegen auch folgende Beispiele:

- Für ein Personalplanungs- und Verwaltungssystem in der Bundesverwaltung wurde insgesamt eine Personalkostenverminderung in Höhe von 3,5 Mio. DM vorhergesagt, tatsächlich gab es aber keine Einsparung.
- Mit einem Zahlstellenprogramm wollte eine Behörde Personalkosten in Höhe von insgesamt etwa 36 Mio. DM einsparen; bislang wurde jedoch nicht eine einzige Stelle mit dem Haushaltsvermerk „künftig wegfallend (kw)“ versehen.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien an die Vorgaben der BHO erinnert und das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Verfahren der Informationstechnik entgegen den gesetzlichen Vorgaben der BHO und ungeachtet der parlamentarischen Forderung nur in unzureichendem Umfang erstellt wurden.

Bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Informationstechnik spielten die Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit nur eine untergeordnete Rolle. In der Regel wurde keine an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten orientierte Rangreihe für konkurrierende Vorhaben gebildet. Es ist zu befürchten, dass unwirtschaftliche IT-Vorhaben immer seltener erkannt und deshalb häufig etatisiert werden. Der erwartete Nutzen wurde in den meisten Fällen nicht realisiert. Das Erreichen der Einspar- und Rationalisierungsziele wurde vom Bundesministerium weder überwacht noch nachdrücklich eingefordert.

Das Bundesministerium beschränkte sich lediglich auf die Forderung an die Ressorts, in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen errechnete Einsparungen, insbesondere im Personalbereich, später auch umzusetzen. Da es aber bei der Haushaltsaufstellung bewusst auf die Vorlage von Unterlagen über die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen verzichtete, vermochte es die Einhaltung der parlamentarischen Vorgaben nicht wirksam zu prüfen. So konnte es nicht feststellen, ob Personaleinsparungen errechnet und in welchem Umfang sie auch tatsächlich umgesetzt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Veranschlagung von Ausgaben für IT-Vorhaben nur noch zuzulassen, sofern aussagefähige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorliegen. Außerdem hat er es für notwendig erachtet, dass das Bundesministerium die ermittelten Einsparungen und ihre spätere Umsetzung überprüft und im Rahmen künftiger Haushaltsaufstellungsverfahren berücksichtigt.

16.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Planung und der Einsatz von IT-Verfahren durch vorherige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen abgesichert werden müssen. Lägen Ergebnisse vor, würden diese in den Haushaltsverhandlungen auch „angemessen berücksichtigt“.

Es müssten aber nicht bereits bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln grundsätzlich für jedes IT-Projekt Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgelegt werden. In Anbetracht der Flexibilisierungsbestrebungen im Haushaltsrecht und der schnellen Entwicklungszyklen im Bereich der Informationstechnik sollten sie hauptsächlich als Instrument des Haushaltsvollzuges eingesetzt werden. Das Bundesministerium gehe davon aus, dass durch die verstärkte pauschale Veranschlagung und gleichzeitige „Knappheit von Haushaltsmitteln“ eine Selbstregulierung stattfinde und somit ohnehin nur wirtschaftliche IT-Vorhaben umgesetzt würden.

16.4

Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des Bundesministeriums nicht für überzeugend. In der Begründung zum Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Haushaltsrechtes (Drucksache 13/8293) hat die Bundesregierung selbst darauf hingewiesen, dass die Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft durch nachdrückliche Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unterstützt werden solle. Der Gesetzgeber hat deshalb § 7 BHO insoweit verschärft, als künftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erforderlich sind.

Es ist daher mit dem Gedanken der Flexibilisierung durchaus vereinbar, dass der Nachweis der Wirtschaftlichkeit in allen Phasen des Haushaltskreislaufes geführt wird. Gerade im Zuge der Haushaltsaufstellung liefern Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen den Behörden unverzichtbare und geeignete Informationen, um unwirtschaftliches Verwaltungshandeln bereits in der Planungsphase zu vermeiden. Dies schließt keinesfalls aus, dass die Wirtschaftlichkeit von IT-Vorhaben auch im Rahmen des Haushaltsvollzuges überwacht wird, denn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Verwaltungshandeln gelten in jeder Phase des Haushaltskreislaufes.

Der Bundesrechnungshof unterstreicht, dass die Informationstechnik im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine moderne und effiziente Bundesverwaltung verstärkt eingesetzt werden sollte. Angesichts der zur Umsetzung dieses Ziels nur begrenzt verfügbaren Haushaltsmittel hat die Bundesverwaltung dafür zu sorgen und sollte das Bundesministerium darauf achten, dass für IT-Vorhaben klare, wirtschaftlichkeitsorientierte Prioritäten gesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Anmeldung von Haushaltsmitteln für IT-Projekte nur noch zu berücksichtigen, sofern diese durch aussagefähige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gemäß § 7 BHO belegt sind. Die tatsächliche Umsetzung der errechneten Einsparungen sollte es systematisch überwachen. Wurden diese nicht oder nur unzureichend erbracht, sollte das Bundesministerium dies bei folgenden Haushaltsaufstellungen berücksichtigen.

17 IT- Projekt „Integrierte Sachbearbeitung – Versicherung und Leistung“

17.0

Seit 14 Jahren hat die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder ihre Informationstechnik mit dem IT-Projekt „Integrierte Sachbearbeitung – Versicherung und Leistung“ zu modernisieren versucht und hierfür mehr als 100 Mio. DM aufgewendet. Eine den Aufgaben ihrer Leistungsabteilung angemessene informationstechnische Unterstützung konnte sie bislang allerdings nicht bereitstellen.

17.1

Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (Anstalt) ist mit rd. zwei Millionen Pflichtversicherten und rd. 950 000 Rentenberechtigten die größte Zusatzversorgungseinrichtung der öffentlichen Hand. Sie soll im Wege privatrechtlicher Versicherung Arbeitern und Angestellten des Öffentlichen Dienstes eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung gewähren.

Die in der Satzung festgelegten Fachaufgaben der Anstalt betreffen zu rund 30 % aller Geschäftsvorfälle den Bereich Versicherung und im Übrigen den Bereich Leistung. Beide Fachbereiche sind – wie jedes Versicherungsunternehmen – auf den intensiven Einsatz informationstechnischer Verfahren angewiesen. Dies wird u. a. daraus ersichtlich, dass von den rd. 850 Mitarbeitern der Anstalt 120 in der Informationstechnik (IT) tätig sind.

Vor 14 Jahren begann die Anstalt das Projekt „Integrierte Sachbearbeitung – Versicherung und Leistung“ (Projekt), um ihre IT zu modernisieren. Ziele waren u. a. die Effizienz der Fachbereiche zu erhöhen, den Anpassungsaufwand bei den IT-Verfahren infolge der regelmäßigen Satzungsänderungen zu senken und den hohen Wartungsaufwand bei den alten IT-Verfahren zu verringern.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1994 auf Mängel bei der Durchführung und den Fortschritten des Projektes hingewiesen. Insbesondere beanstandete er die nicht nachvollziehbaren Methoden und Verfahren des Projektmanagements, die zu lange Dauer und die ständigen Verzögerungen des Projektes, die wachsenden Kosten sowie das unzureichend ausgebildete IT-Personal.

Im Jahre 1999 empfahl der Bundesrechnungshof wegen des bis zum Jahre 1998 wenig überzeugenden Fortgangs des Projekts, umgehend eine umfassende, methodisch abgesicherte Organisationsuntersuchung des IT-Bereichs von externen Fachleuten vornehmen zu lassen. Dabei sollten die Aufbau- und Ablauforganisation dieses Berei-

ches, die eingesetzte Informationstechnik und die IT-Verfahren sowie die erforderliche Qualifikation des IT-Personals näher untersucht werden. Zudem sollten unter Kostengesichtspunkten alternative Formen des IT-Betriebs (einschließlich Auslagerung an externe Dienstleister) bewertet werden. Die angeregte Untersuchung sollte hinreichend belastbare Grundlagen für eine zukunftssichere IT-Strategie und für den Einsatz moderner IT-Verfahren liefern. Die Anstalt ist den Empfehlungen nicht gefolgt.

Anfang des Jahres 2001 stellte der Bundesrechnungshof in einer erneuten Untersuchung zum Stand des Projektes u. a. folgendes fest:

- Die Anstalt hatte für die Arbeiten am Projekt zwischenzeitlich mehr als 100 Mio. DM aufgewendet. Damit wurde im Wesentlichen der Komfort der Sachbearbeitung erhöht und die IT-Unterstützung des Versichertenbereichs verbessert.
- Die bis zu 30 Jahre alten Kernanwendungen zur Rentenberechnung wurden nicht grundlegend erneuert. Die mit 70 % der Geschäftsvorfälle dominierenden Tätigkeiten des Bereichs Leistung wurden deshalb weiterhin nicht ausreichend IT-unterstützt. Da keine „Rentenhistorie“ geführt wurde, war vorgesehen, eine aktuelle Satzungsänderung vom Fachbereich mit sehr hohem Aufwand manuell umsetzen zu lassen.
- Nach Angaben der Anstalt soll mit dem Projekt ein Personalzuwachs in Höhe von 255 Mitarbeitern vermieden worden sein; Personalbedarfsermittlungen ergaben ein Einsparpotenzial von nur 28 Stellen.
- Trotz des ständigen Personalzuwachses im IT-Bereich und massiver Unterstützung durch externe IT-Fachleute verfügte die Anstalt nicht über ausreichend qualifiziertes Personal, um eine moderne IT einzuführen.
- Die dem Projekt zugrunde liegenden Konzepte hatte die Anstalt seit neun Jahren nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik angepasst. Zwischenzeitlich waren auch die neueren Verfahren wieder veraltet. In sie ließ sich zudem keine Bürokommunikations-Standardsoftware für individuelle Textverarbeitung der Fachbereiche integrieren.
- Die eng miteinander verknüpften alten und erst zum Teil neuen IT-Verfahren führten zu einer hohen Komplexität des Gesamtsystems. Die Anstalt musste deshalb häufig sowohl neue als auch immer noch nicht abgelöste alte Verfahrensteile anpassen. Der Wartungsaufwand nahm in den letzten Jahren ständig zu und band den überwiegenden Teil der IT-Personalkapazitäten.
- Ungeachtet der veralteten Techniken und der überholten Konzepte beabsichtigte die Anstalt, in den nächsten vier Jahren weiterhin auf der bestehenden Basis IT-Verfahren zur Rentenberechnung zu entwickeln.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Anstalt auf eine leistungsfähige und zuverlässige IT-Unterstützung angewiesen ist, um ihre Fachaufgaben in angemessener Qualität wirtschaftlich zu erfüllen. Nur mit einer modernen Informationsverarbeitung lassen sich die Leistungsfähigkeit der Fachbereiche steigern und die Verwaltungskosten begrenzen.

Die in 14 Jahren erreichten Ergebnisse des Projekts rechtfertigen einen Mitteleinsatz von mehr als 100 Mio. DM aus wirtschaftlicher Sicht nicht. Obwohl die Anstalt in den Haushaltsverhandlungen der letzten Jahre für das Projekt mehrere Millionen DM für externe IT-Fachleute und zusätzliche Stellen gefordert und erhalten hatte, hat sie die mit dem Projekt verfolgten Ziele auch aus technischer Sicht nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt Wege zur Problemlösung aufgezeigt und die Anstalt – bislang vergeblich – dazu gedrängt, ihre IT schneller angemessen zu modernisieren. Auch seiner Empfehlung aus dem Jahre 1999, die IT umfassend untersuchen zu lassen, ist die Anstalt bisher nicht gefolgt. Es fehlt deshalb unverändert eine mittelfristige IT-Strategie und eine zielführende Vorgehensweise, die erwarten lässt, dass den Fachbereichen bald eine angemessene, zukunftssichere IT-Unterstützung bereitgestellt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, nunmehr rasch eine sachgerechte Entscheidung über ein zielgerichtetes, wirtschaftliches Vorgehen zu treffen. Er hat das Bundesministerium der Finanzen als Aufsichtsbehörde der Anstalt aufgefordert, umgehend dafür zu sorgen, dass mit fundierten Untersuchungen Art und Umfang der notwendigen Umstrukturierung der IT festgestellt werden.

17.3

Weder das Bundesministerium der Finanzen noch die Anstalt sind auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ausreichend eingegangen. Das Bundesministerium hat lediglich mitgeteilt, es habe der Anstalt den Entwurf einer Leistungsbeschreibung für die Ausschreibung einer Organisationsuntersuchung übersandt. Sobald der endgültige Ausschreibungstext vorliege, werde er dem Bundesrechnungshof zugeleitet.

17.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die vorgesehene umfassende Organisationsuntersuchung kritisch begleitet. Das Bundesministerium sollte auf eine beschleunigte Ausschreibung hinwirken, Zeitziele setzen und diese überwachen. Weiter sollte es beim Vergabeverfahren darauf achten, dass ein unabhängiger Auftragnehmer mit der Untersuchung betraut wird. Das Bundesministerium sollte zudem das Untersuchungsziel so beeinflussen und sich baldmöglichst die mittelfristige IT-Strategie sowie das weitere Vorgehen aufzeigen lassen, dass den Fachbereichen schnell eine angemessene, zukunftssichere IT-Unterstützung bereitgestellt werden kann. Es sollte darauf hinwirken, dass die Ergebnisse der Untersuchung zügig umgesetzt werden.

18 Auswertung steuererheblicher Informationen durch die Finanzämter
(Kapitel 60 01 Titel 012 01)

18.0

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1993 erhebliche Mängel bei der Auswertung von Mitteilungen und sonstigen steuererheblichen Informationen durch die Finanzämter aufgezeigt. Er stellte bei einer erneuten Untersuchung in einem Teilbereich des steuerlichen Mitteilungsverfahrens im Jahre 2000 fest, dass sich die Auswertungsqualität der Mitteilungen für die Einkommensbesteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften gegenüber seinen damaligen Beanstandungen nicht verbessert hat.

Durch unterlassene, verspätete oder unzutreffende Auswertung von steuererheblichen Informationen sind dem Bund zustehende Einnahmen nicht rechtzeitig und nicht vollständig erhoben worden. Das Bundesministerium sollte deshalb bei den obersten Finanzbehörden der Länder im Rahmen seiner Dienst- und Fachaufsicht nachdrücklich auf eine bessere Mitteilung und Auswertung steuererheblicher Informationen dringen, um weitere Steuerausfälle zu vermeiden.

18.1

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 AO). Insbesondere haben sie sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt werden. Diesen Auftrag können die Finanzämter nur erfüllen, wenn sie ausreichend Informationen über die Besteuerungsvorgänge erlangen. Es ist deshalb notwendig, dass die Steuerverwaltung solche Erkenntnisse aus Steuerfällen, die für die Besteuerung anderer Personen oder Objekte erheblich sind, den dafür zuständigen Stellen zuleitet, und dass diese Erkenntnisse dort auch verwertet werden.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650 Nr. 39) erhebliche Mängel bei der Auswertung von Mitteilungen und sonstigen Informationen durch die Finanzämter aufgezeigt. Er hatte es für notwendig gehalten, dass die Verfahren für die Erstellung, Übermittlung und Auswertung der entsprechenden Unterlagen verbessert werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen. Auch der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hatte sich mit den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes befasst und das Bundesministerium aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen. In seinem Bericht an den Finanzausschuss hatte das Bundesministerium zugesagt, die Fragen mit den Ländern zu erörtern.

18.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2000, ob das Bundesministerium seine Zusage eingehalten hat und ob sich die Übermittlung und Auswertung von Mitteilungen über gesondert festgestellte Besteuerungsgrundlagen (ESt 4 B-Mitteilungen) zum Zwecke der Einkommensbesteuerung in der Praxis gegenüber den damaligen Feststellungen verbessert haben. Er prüfte dabei den Hauptanwendungsfall solcher Mitteilungen, die Verteilung der Gewinne von Personengesellschaften auf die Anteilseigner, und stellte Folgendes fest:

18.2.1

Das Bundesministerium verhandelte zwar entsprechend seiner Zusage gegenüber dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages mit den Ländern über eine Verbesserung des Mitteilungsverfahrens. Auch beteiligte es sich an der im Jahre 1994 eingerichteten „Arbeitsgruppe Organisation“. Gleichwohl stehen Maßnahmen zur Beseitigung der weiter vorhandenen Unzulänglichkeiten nach wie vor aus. Es ist noch nicht einmal gelungen, Vorschläge vorzulegen, weil die Arbeitsgruppe nach nunmehr sechs Jahren die notwendige Bestandsaufnahme noch nicht abgeschlossen hat. Die bisher erarbeitete Zusammenstellung ist aufgrund fehlender Angaben der Länder hinsichtlich einiger bedeutsamer Punkte unvollständig und daher keine verlässliche Grundlage für weitergehende Überlegungen.

18.2.2

Die Finanzämter bearbeiteten ESt 4 B-Mitteilungen nach wie vor nur unzulänglich. Sie werteten Mitteilungen für vorangegangene Jahre mit bedeutsamer steuerlicher Auswirkung teilweise erst mehr als sechs Monate nach Zugang aus. Außerdem verarbeiteten sie Mitteilungen unzutreffend, weil sie Angaben zur Berücksichtigung von Verlustanteilen bei Anwendung des § 15a EStG nicht beachteten. In einzelnen Fällen konnten Mitteilungen aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Festsetzungsverjährung nach § 171 Abs. 10 AO nicht mehr ausgewertet werden. Die festgestellten Mängel führten zu Steuerausfällen in beträchtlicher Höhe. Darüber hinaus entstanden insbesondere durch die verspätete Anpassung von Vorauszahlungen Zinsnachteile.

18.2.3

Zur Behandlung von ESt 4 B-Mitteilungen gibt es keine bundeseinheitlichen Anweisungen. Einige Länderverfügungen weisen zwar darauf hin, dass die Mitteilungen grundsätzlich unverzüglich und vorrangig auszuwerten sind. Es fehlt aber an konkreten zeitlichen Vorgaben. Somit liegt es im Ermessen des jeweiligen Bearbeiters, wann er eingehende ESt 4 B-Mitteilungen bearbeitet. Die Bearbeitungspraxis gestaltete sich sehr unterschiedlich. Es ist nicht vorgesehen, Zugang und Auswertung von Mitteilungen maschinell zu überwachen.

18.2.4

Die ESt 4 B-Mitteilungen enthielten eine Reihe von Angaben, deren Kenntnis bei der Veranlagung des Beteilig-

ten nicht unbedingt notwendig erscheint. Gleichwohl musste der Bearbeiter bei der Auswertung der Mitteilungen prüfen, ob die einzelnen Angaben steuererheblich waren. Dies erschwerte die Auswertung der Mitteilungen erheblich. Es fehlten dagegen solche Angaben, die eine vorrangige Bearbeitung gewichtiger Mitteilungen hätten gewährleisten können, z. B. die Angabe des bisherigen Einkunftsbetrages in geänderten Mitteilungen.

18.2.5

Darüber hinaus gab es mangels geschäftsleitender Vorgaben keine bzw. keine hinreichende interne Kontrolle über den Inhalt der von den Betriebsstätten-Finanzämtern versandten ESt 4 B-Mitteilungen. Das Mitteilungsverfahren war damit anfällig für Manipulationen. Da die mitgeteilten Besteuerungsgrundlagen für den Folgebescheid bindend sind, waren unrichtige Angaben im Einzelfall mit erheblichen steuerlichen Auswirkungen verbunden. Eine Rückkoppelung zu der veranlassenden Stelle fand nur im Ausnahmefall statt. Die bisher angestellten Überlegungen zur Verbesserung der Verfahrenssicherheit waren nicht umgesetzt.

18.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass ohne zusätzliche Maßnahmen weder das Mitteilungsverfahren noch die Auswertungsqualität verbessert werden können. Die Art und die Häufigkeit der Beanstandungen, die zudem in Berichten verschiedener Einrichtungen der externen Finanzkontrolle der Länder bestätigt wurden, sind Indizien für strukturelle Mängel. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium deshalb nahe gelegt, bei den obersten Finanzbehörden der Länder im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht nachdrücklich auf eine bessere Mitteilung und eine vollständige und rechtzeitige Auswertung von steuererheblichen Informationen hinzuwirken, um weitere Steuerausfälle und Zinsnachteile zu vermeiden.

Insbesondere sollte die Erstellung und Auswertung von ESt 4 B-Mitteilungen innerhalb und zwischen den Finanzämtern durch automatisierte Verfahren zweckmäßiger unterstützt und durch programmtechnische Kontrollmittel überwacht werden. Es fehlt beispielsweise ein effizientes, bundeseinheitliches Überwachungsverfahren für den Zugang und die Auswertung der Mitteilungen. Die bisher in der Finanzverwaltung eingesetzten Hilfsmittel reichen für eine wirksame Überwachung nicht aus und bewirken eine mangelhafte Auswertungsqualität. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Voraussetzungen für eine elektronische Übermittlung der Mitteilungen zu schaffen. Durch die beschleunigte Übermittlung wäre eine wesentlich schnellere Auswertung möglich.

Der Bundesrechnungshof hat weiter angeregt, bundeseinheitliche Grundsätze zur zeitnahen, vollständigen und ggf. vorrangigen Bearbeitung von ESt 4 B-Mitteilungen festzulegen. Soweit eine Mitteilung dennoch aus zwingenden Gründen nicht zeitnah ausgewertet werden kann, muss sichergestellt sein, dass zumindest die Anpassung der Vorauszahlungen geprüft wird. Im Hinblick auf die Fälschungsanfälligkeit der Mitteilungen sollten in den Anweisungen Regelungen zur Verfahrenssicherheit vorgesehen werden. Außerdem sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verstärkt technische Möglichkeiten zur Absicherung genutzt werden, z. B. eine digitale Signatur oder die Einrichtung eines automatisierten Rückkoppelungsverfahrens, durch das die veranlassende Stelle Kenntnis über den Stand der Verwertung erhält.

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Arbeitsgruppe Organisation ihre im Jahre 1994 aufgenommenen Erörterungen zur Verbesserung des Mitteilungsverfahrens – unter Berücksichtigung seiner vorliegenden Feststellungen – nunmehr unverzüglich zum Abschluss bringt. Er hat es für erforderlich gehalten, dass die von den Referatsleitern gebilligten Vorschläge zügig durch die Länder realisiert werden.

18.4

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes in der Arbeitsgruppe „Organisation-Steuer“ mit den Ländern erörtert. In seiner Stellungnahme hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass das vom Bundesrechnungshof geforderte automatisierte Überwachungsverfahren derzeit nicht realisierbar erscheine, da in den Ländern erhebliche organisatorische und technische Unterschiede bestünden. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe könne auch die elektronische Übermittlung der Mitteilungen nur im Rahmen des Datenverarbeitungssystems FISCUS geleistet werden. Die weiteren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes seien von der Arbeitsgruppe im Wesentlichen als entbehrlich bzw. als unwirtschaftlich abgelehnt worden. Statt dessen sollten sämtliche aktuellen Vordrucke für Mitteilungen steuererheblicher Informationen zusammengestellt und auf Inhaltsgleichheit geprüft werden, um sie ggf. länderübergreifend zu vereinheitlichen.

18.5

Die Einwände der Arbeitsgruppe gegen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes können angesichts der schon seit Jahren bestehenden erheblichen Mängel und der damit verbundenen Steuerausfälle nicht überzeugen. Die aufgezeigten Mängel sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unverzüglich und nachhaltig behoben werden. Weitere Verzögerungen, wie sie etwa mit der Einbindung der Überlegungen in das System FISCUS verbunden wären, erscheinen nicht vertretbar. Die Arbeitsgruppe Organisation hat bereits Ende 1994 dringenden Handlungsbedarf gesehen und wollte die Angelegenheit deswegen nicht bis zur kritischen Begleitung des Projekts FISCUS zurückstellen. Dem Hinweis des Bundesministeriums, die weiteren Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur rechtzeitigen Verarbeitung und der Fälschungssicherheit der Mitteilungen seien entbehrlich bzw. unwirtschaftlich, kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Fragen der Wirtschaftlichkeit lassen sich,

gerade bei Präventivmaßnahmen, nicht von vornherein eindeutig beantworten. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der Länder auf eine zügige Umsetzung der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen zu dringen. Soweit erforderlich, sollte das Bundesministerium dabei auch darauf hinwirken, dass in den Ländern die notwendigen einheitlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die jeweiligen Fachabteilungen sollten rechtzeitig an den Abstimmungsprozessen beteiligt werden.

19 Erhebung von Zollkosten (Kapitel 08 04 Titel 111 01)

19.0

Einige Gebührensätze der Zollkostenverordnung decken nur einen Bruchteil des Verwaltungsaufwandes für die gebührenpflichtigen Handlungen. Zu mehreren Gebührensätzen konnte das Bundesministerium nicht darlegen, wie es ihre Höhe ermittelt hat und ob sie kostendeckend sind.

Die Zollverwaltung hat auf dem Betriebsgelände eines Großunternehmens mehrere Zollstellen eingerichtet, die ausschließlich und gebührenfrei Warensendungen dieses Unternehmens abfertigen. Diese Zollstellen sollten aus Gründen der Gleichbehandlung vergleichbarer anderer Unternehmen, auf deren Betriebsgelände keine Zollstellen eingerichtet sind, aufgehoben werden. Für Abfertigungen auf dem Betriebsgelände dieses Unternehmens müssten künftig, ebenso wie für Abfertigungen auf dem Betriebsgelände anderer Unternehmen, Gebühren erhoben werden.

19.1

Nach § 178 Abgabenordnung (AO) kann die Bundeszollverwaltung für besondere Leistungen Gebühren erheben. Besondere Leistungen sind z. B. Amtshandlungen außerhalb des Amtsplatzes oder außerhalb der Öffnungszeiten einer Zollstelle, soweit es sich nicht um Maßnahmen der Steueraufsicht handelt. Weiter können die Zollbehörden von demjenigen, der einen Antrag auf Grenzbeschlagnahme von Waren stellt, die Schutzrechte des geistigen Eigentums verletzen, nach EG-Recht und nach nationalen Vorschriften eine Gebühr zur Deckung der Verwaltungskosten verlangen.

Das Bundesministerium ist nach § 178 Abs. 3 AO zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, um Näheres zur Kostenerhebung zu regeln, insbesondere die zu erhebenden Kosten nach dem auf die kostenpflichtigen Handlungen entfallenden durchschnittlichen Verwaltungsaufwand zu bemessen (Kostendeckungsprinzip) und zu pauschalieren.

Die aufgrund des § 178 Abs. 3 AO erlassene Zollkostenverordnung aus dem Jahre 1995 sieht u. a. folgende Gebührensätze vor:

- Stundengebühren zwischen 26 DM und 34 DM und Monatsgebühren zwischen 3 630 DM und 4 900 DM z. B. für Abfertigungen außerhalb des Amtsplatzes oder außerhalb der Öffnungszeiten,
- eine Grundgebühr zur Abgeltung von Nebenkosten wie Wege- und Wartezeiten oder Fahrtkosten in Höhe einer Stundengebühr für jeden Beamten,
- Gebühren gemäß dem Gebührentarif für Warenuntersuchungen,
- eine Rahmengebühr von 60 DM bis 600 DM für Anträge auf Grenzbeschlagnahme von Waren, die Schutzrechte des geistigen Eigentums verletzen.

Die Zollverwaltung verfügt zur Zeit noch nicht über eine Kosten- und Leistungsrechnung, die zur Ermittlung der Gebührenhöhe herangezogen werden kann. Sie soll bis Dezember 2002 flächendeckend in der Zollverwaltung eingeführt sein.

Das Bundesministerium hat zur Verminderung des Erhebungs- und Berechnungsaufwandes bei Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Bundesbereich Personalkostensätze sowie eine Pauschale für die Sachkosten eines Arbeitsplatzes in der Bundesverwaltung festgesetzt, die regelmäßig fortgeschrieben werden.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat zu den Gebührensätzen und der Gebührenerhebung Folgendes festgestellt und empfohlen:

19.2.1 Monats- und Stundengebühren

Die Gebührensätze lagen im Jahre 1999 zwischen 37 % und rd. 42 % niedriger als der aufgrund der allgemeinen Personalkostensätze des Bundesministeriums ermittelten Personalkosten je Monat und Stunde. Sachkosten sind in den Gebührensätzen nicht berücksichtigt.

Um zu kostendeckenden Gebühren zu gelangen, sollte das Bundesministerium die Gebührensätze unverzüglich entsprechend anheben und künftig mindestens alle zwei Jahre an die Kostenentwicklung anpassen.

19.2.2 Grundgebühr, Gebühren für Warenuntersuchungen

Das Bundesministerium konnte nicht darlegen, dass die Sätze der Grundgebühr und der Gebühren für Warenuntersuchungen dem Kostendeckungsprinzip entsprechen.

Die durchschnittlichen Verwaltungskosten für die durch diese Gebühren erfassten Sachverhalte sollten unverzüglich ermittelt und die Gebührensätze entsprechend angepasst werden.

19.2.3 Gebühr für Grenzbeschlagnahmen

Die im Jahre 1999 insgesamt erhobenen Gebühren für Anträge auf Grenzbeschlagnahmen in Höhe von 33 950 DM

deckten lediglich 3,5 % des Verwaltungsaufwandes der Zentralstelle gewerblicher Rechtsschutz der Oberfinanzdirektion Nürnberg (Zentralstelle). Die für die tatsächliche Durchführung der Grenzbeschlagnahmen entstandenen Verwaltungskosten anderer Zollstellen, z. B. für 2 200 Grenzbeschlagnahmen im Jahre 1999, blieben unberücksichtigt.

Für die Bemessung der Gebühren sollte das Bundesministerium die allgemeinen Personalkostensätze je Stunde, den tatsächlich bei der Zentralstelle und allen anderen beteiligten Zolldienststellen benötigten Zeitaufwand sowie alle Sachkosten einschließlich der Sachgemeinkosten heranziehen. Außerdem sollten die Zollstellen durch Rechtsverordnung ermächtigt werden, für die bei Grenzbeschlagnahmen entstandenen Verwaltungskosten gesonderte Gebühren zu erheben.

19.2.4 Gebührenfreiheit

Auf dem Betriebsgelände eines Großunternehmens wurden insgesamt neun Zollstellen allein im Interesse dieses Unternehmens errichtet. Gebühren sehen die Bestimmungen dafür nicht vor. Andere Unternehmen ohne Zollstellen müssen für Abfer- tigungen in ihrem Betrieb Gebühren entrichten.

Für die Einrichtung einer Zollstelle muss aus Gründen der Gleichbehandlung der Zollanmelder ein öffentliches Bedürfnis bestehen. Ein derartiges öffentliches Bedürfnis ist bei einem privaten Einzelunternehmer zu verneinen. Die Zollstellen sollten daher aufgehoben, für Abfertigungen auf dem Betriebsgelände des Großunternehmens sollten künftig Kosten erhoben werden.

19.2.5 Gebührenerlass

Das Bundesministerium hat mit Weisung vom 6. November 1995 gebeten, bei der Auflösung von Zollstellen für eine Übergangszeit einen Gebührenerlass für Abfertigungen im Betrieb solcher Zollanmelder in Erwägung zu ziehen, denen beim Aufsuchen anderer Zollstellen erheblicher Aufwand entstehen würde. Damit sollte die Akzeptanz der Organisationsveränderungen in den betroffenen Wirtschaftskreisen gefördert werden.

Da die Erhebung der Gebühren in der Zollkostenverordnung zwingend vorgesehen und aus Gründen der Gleichbehandlung geboten ist, sollte das Bundesministerium die Weisung aufheben.

19.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Monats- und Stundengebühren den Anregungen des Bundesrechnungshofes entsprechend noch im Jahre 2001 zu erhöhen. Künftig würden die Gebührensätze der Zollkostenverordnung alle zwei Jahre angehoben.

Um transparente Kostengrundlagen für die Grundgebühr zu schaffen, seien umfangreiche Daten zu erheben. Dies nehme einen größeren Zeitraum in Anspruch. Bis dahin solle es bei der Grundgebühr in Höhe einer Stundengebühr bleiben.

Die Gebühren für Warenuntersuchungen seien bisher nur aufgrund der Personalkosten ermittelt worden. Die einer Untersuchung zurechenbaren Kosten der Untersuchungsgeräte seien erst nach Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bezifferbar. Daher werde das Bundesministerium bei der anstehenden Gebührenanhebung die allgemeine Sachkostenpauschale für einen durchschnittlichen Büroarbeitsplatz neben dem für die jeweilige Untersuchung erforderlichen durchschnittlichen Zeitaufwand und den allgemeinen Personalkostensätzen berücksichtigen.

Das Bundesministerium hat befürwortet, bei den Gebühren für Grenzbeschlagnahmen künftig den tatsächlichen Personalaufwand und die allgemeinen Personalkostensätze zu berücksichtigen. Wie die Gebühren künftig zu erheben seien, werde in Kürze festgelegt. Dabei würden die Vorschläge des Bundesrechnungshofes möglichst berücksichtigt.

Das Bundesministerium strebe an, dass das Großunternehmen statt der neun Zollstellen auf dem Betriebsgelände wegen des für die Zollverwaltung geltenden Gleichbehandlungsgebotes eine Abfertigung gegen Gebührenerhebung anerkenne. Die Einzelheiten würden in weiteren Verhandlungen geklärt.

Es sei ferner beabsichtigt, die Weisung aufzuheben, die bei Organisationsänderungen in der Zollverwaltung einen vorübergehenden Erlass der Gebühren für Abfertigungen außerhalb des Amtsplatzes aus Billigkeitsgründen vorsieht. Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass mobile Abfertigungen weiterhin kostenpflichtig bleiben sollen.

19.4

Die vom Bundesministerium beabsichtigten Maßnahmen sind geeignet, den Anliegen des Bundesrechnungshofes weitgehend zu entsprechen.

Zur Ermittlung der Gebührensätze für Grenzbeschlagnahmen hat das Bundesministerium nicht erschöpfend Stellung genommen. Es sollte auch insoweit den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgen.

Der Bundesrechnungshof hält außerdem daran fest, dass es der Grundsatz der Gleichbehandlung gebietet, die auf dem Gelände eines Unternehmens eingerichteten Zollstellen aufzuheben und für die Abfertigungen dort, ebenso wie für Abfertigungen auf dem Betriebsgelände anderer Unternehmen, Gebühren zu erheben. Die Gebührenpflicht hängt nicht davon ab, ob ein Unternehmen diese anerkennt.

20 Ausfuhrerstattungen in Fällen höherer Gewalt
(Anlage E zu Kapitel 10 04)

20.0

Das Hauptzollamt Hamburg-Jonas hat als Zahlstelle für EU-Mittel Ausfuhrerstattungen für Agrarerzeugnisse auch dann gewährt, wenn Exporteure die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht fristgerecht vorgelegt hatten. Es hat in diesen Fällen trotz zweifelhafter Rechtslage wiederholt so genannte höhere Gewalt zugunsten von Antragstellern bejaht. In diesen Fällen kann die EU die gemeinschaftliche Finanzierung ablehnen und sie letztlich dem nationalen Haushalt anlasten. Das Bundesministerium sollte bei Unsicherheiten in der Beurteilung der Rechtslage künftig solche Zweifelsfälle der Europäischen Kommission vorlegen, wie es auch von dieser gefordert wird.

20.1

Im europäischen Marktordnungsrecht sollen Abschöpfungen oder Ausfuhrerstattungen bei Agrarerzeugnissen ein einheitliches Preisniveau garantieren und es nach außen gegenüber den regelmäßig niedrigeren Weltmarktpreisen schützen. Die Erstattung gewährt in Deutschland das Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Hauptzollamt) aus dem Haushalt der EU. Das Verfahren ist im Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen vom 20. September 1995 und der darauf beruhenden Ausfuhrerstattungsverordnung vom 24. Mai 1996 geregelt. Danach hat der Antragsteller die Voraussetzungen für den Erstattungsanspruch darzutun und zu beweisen. Mit Annahme der Ausfuhranmeldung durch die Ausfuhrzollstelle liegen der Tag der Ausfuhr und der maßgebliche Erstattungssatz fest. Zugleich beginnt die 12-monatige Frist für die Vorlage der Erstattungsdokumente.

Innerhalb dieser Frist muss der Exporteur dem Hauptzollamt in der Regel nachweisen, dass die ausgeführten Waren in einem Drittland vermarktet worden sind. Versäumt der Exporteur die Frist, so ist dies nach gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nur in Fällen so genannter höherer Gewalt unschädlich. Darunter sind ungewöhnliche und unvorhersehbare Ereignisse zu verstehen, auf die der Exporteur keinen Einfluss hatte und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können. Die Europäische Kommission (Kommission) hatte im Jahre 1988 in einer Mitteilung unter Hinweis auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) die Mitgliedstaaten davon unterrichtet, dass höhere Gewalt nur in Ausnahmefällen angenommen werden könne. Der Exporteur müsse sich auf das Vorliegen höherer Gewalt berufen und die notwendigen unbestreitbaren Beweise hierüber führen. Die Kommission führte dazu wörtlich aus: „Dies bedeutet in der Praxis, dass die mit der konkreten Anwendung der Klausel über die höhere Gewalt beauftragten nationalen Verwaltungen sowohl bei der Würdigung der behaupteten Tatsachen als auch bei den zur Begründung der betreffenden Anträge vorgelegten Beweisen größte Vorsicht an den Tag zu legen haben. In Zweifelsfällen werden sie aufgefordert, sich mit den Dienststellen der Kommission in Verbindung zu setzen.“

Die EU-Mitgliedstaaten dürfen Ausgaben aus Gemeinschaftsmitteln nur dann leisten, wenn sie den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften entsprechen. Dabei geht eine fehlerhafte Auslegung des Gemeinschaftsrechts zulasten des jeweils handelnden Mitgliedstaates. Werden die Ausgaben nicht entsprechend diesen Vorschriften gewährt, kann die EU die gemeinschaftliche Finanzierung ablehnen und sie letztlich dem nationalen Haushalt anlasten.

20.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entschied das Hauptzollamt in den Jahren 1997 bis 1999 bei 123 Erstattungsanträgen über das Vorliegen höherer Gewalt. In 32 Fällen mit einem Erstattungsvolumen von insgesamt 849 000 DM bejahte es diesen Tatbestand.

In 19 Fällen hiervon nahm das Hauptzollamt ein so genanntes „Behördenverschulden“ an: Der Exporteur hatte in drei Fällen die 12-monatige Frist für die Vorlage der vollständigen Antragsunterlagen nicht eingehalten und das Hauptzollamt hatte die fehlenden Ankunftsnachweise oder Ausgangsbestätigungen erst nach Ablauf der Nachweisfrist nachgefordert. In 16 Fällen nahm das Hauptzollamt wegen verzögerter Antragsbearbeitung und unterlassener Hinweise auf unvollständige Unterlagen von Amts wegen das Vorliegen höherer Gewalt an, ohne dass sich der Exporteur hierauf berufen hatte. Diese Vorgänge mit einem Erstattungsvolumen von insgesamt 510 000 DM wurden der Kommission nicht als Zweifelsfälle unterbreitet.

Organisatorisch und funktionell von der nationalen Zahlstelle getrennt prüft eine so genannte Bescheinigende Stelle die Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit der von der Zollstelle übermittelten Abrechnung gegenüber der Kommission. Diese hatte schon Anfang des Jahres 1997 das Hauptzollamt darauf hingewiesen, dass kein Fall höherer Gewalt vorliege, wenn der Exporteur die erforderlichen Unterlagen erst nach Ablauf der vorgeschriebenen Fristen vorlegt und nicht nachweist, dass er sich innerhalb des Zeitraums von 12 Monaten intensiv und mit Nachdruck um Beibringung der Ausfuhrnachweise und die Anerkennung seines Erstattungsanspruchs durch das Hauptzollamt bemüht hat.

Umstände dieser Art hatte keiner der Exporteure vorgetragen. Das Hauptzollamt sah vielmehr von Amts wegen in der Tatsache, dass es sich nicht an der Aufklärung entscheidungsrelevanter Tatsachen beteiligt hatte, ein „Behördenverschulden“. Dies stellte sich nach Auffassung des Hauptzollamtes für den Antragsteller als Fall „höherer Gewalt“ dar.

20.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass derartige Fälle so genannten Behördenverschuldens

als Zweifelsfälle anzusehen und mit der Kommission abzustimmen gewesen wären, um jedes Risiko einer Anlastung für den Bundeshaushalt auszuschließen. Spätestens nach der Äußerung der Bescheinigenden Stelle hätte dem Hauptzollamt deutlich werden müssen, dass seine Entscheidungspraxis in Fragen der höheren Gewalt nicht unumstritten ist.

20.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe im Jahre 1999 anlässlich eines Einzelfalls verfügt, ihm Zweifelsfälle zu unterbreiten. Beim Vorliegen höherer Gewalt würde es ggf. die Kommission beteiligen. Diesen Einzelfall konnten weder das Bundesministerium noch das Hauptzollamt auffinden. Das Bundesministerium konnte nicht nachweisen, dass tatsächlich Fälle „höherer Gewalt“ der Kommission zur Abstimmung vorgelegt wurden.

20.5

Der Bundesrechnungshof erwartet von dem Bundesministerium, dass es künftig vor Entscheidungen über das Vorliegen höherer Gewalt alle Zweifelsfragen mit den Dienststellen der Kommission klärt. Dies betrifft auch alle sonstigen Fälle von Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung. Nur dann ist von vornherein ausgeschlossen, dass die Kommission Ausgaben wegen fehlerhafter Auslegung des Gemeinschaftsrechts dem nationalen Haushalt anlastet. Der Bundesrechnungshof hat die Angelegenheit auch deshalb aufgegriffen, um das Bundesministerium nochmals dazu anzuhalten, die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts strikt und unter Beachtung der hierzu ergangenen Entscheidungen des EuGH einzuhalten, um jedes Risiko für den nationalen Haushalt zu vermeiden.

21 Einsatz von Röntgenmobilen in der Bundeszollverwaltung
(Kapitel 08 04)

21.0

Das Bundesministerium hat 12 fahrbare Röntgenanlagen zur Rauschgiftbekämpfung beschafft, ohne zuvor den Bedarf ermittelt und Kriterien entwickelt zu haben, um die Einsatzorte zu bestimmen. Fünf der beschafften Geräte waren nahezu drei Jahre lang für die Rauschgifterkennung unbrauchbar. Das Bundesministerium sollte eine hinreichende Auslastung der Geräte sicherstellen.

21.1

Das Bundesministerium beschaffte in den Jahren 1991 bis 1993 im Rahmen des Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplanes der Bundesregierung insbesondere für die Flughafenzollstellen und Zollkommissariate insgesamt 12 fahrbare Röntgenanlagen (Röntgenmobile) im Wert von insgesamt rd. 5 Mio. DM. Sie sollten auch solchen Dienststellen einen „ausreichenden Abschreckungseffekt“ ermöglichen, die nicht oder nicht in absehbarer Zeit mit stationären Röntgengeräten ausgestattet werden konnten. Zu Beginn der Beschaffung waren nur 26 Zollstellen mit stationären Geräten ausgerüstet, im Jahre 2000 hingegen 52.

21.2

Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main (Prüfungsamt) hat im Auftrag des Bundesrechnungshofes die Beschaffung und den Einsatz der Geräte geprüft und Folgendes festgestellt:

21.2.1

Zwischen den Jahren 1990 und 1992 beschaffte das Bundesministerium sieben Röntgenmobile des Herstellers A, ohne konkrete Ziele festzulegen, Bedarfsanalysen durchzuführen und Einsatzkriterien festzulegen.

Während des Einsatzes der Röntgenmobile bemängelten die Nutzer, dass der Durchleuchtungsschacht der Geräte zu niedrig sei. Außerdem läge das zulässige Gesamtgewicht der Fahrzeuge „am Rand der Kapazitätsgrenze“; jedes Fahrzeug könne nur zwei Beamte mit einem kleinen Werkzeugsatz befördern. Für die Kontrolltätigkeit seien aber weitere Beamte, zusätzliches Gerät und ggf. ein Rauschgiftspürhund erforderlich, die mit einem weiteren Fahrzeug transportiert werden müssten. Weiterhin ermöglichten die Röntgenmobile keine Kontrollen großer Lasten, weil das hierfür erforderliche schwere Hebegerät nicht befördert werden könne.

21.2.2

Im Jahre 1992 verglich das Bundesministerium die Röntgengeräte des Herstellers A mit denen weiterer Hersteller. Lediglich der Hersteller B bot Geräte an, die nach der Beschreibung auf dem technisch gleichen Stand wie die Geräte des Herstellers A zu sein schienen.

Das Bundesministerium leitete im Juli 1992 die Beschaffung von fünf Geräten des Modells B (Gesamtwert rd. 2 Mio. DM) ein, das über eine von der Zollverwaltung nicht erprobte Software zur Unterscheidung von organischen und anorganischen Stoffen verfügte. Die Geräte wurden im April 1993 geliefert.

Einige Dienststellen berichteten, dass es schwierig sei, mit den Geräten Rauschgift zu erkennen. Die Lieferverträge wurden dennoch nicht rückabgewickelt. Stattdessen wurden die Gewährleistungsfristen für die Röntgenmobile bis in das Jahr 1995 verlängert. Noch im Jahre 1996 traten Mängel auf, die teilweise zum Ausfall der Geräte führten.

21.2.3

Bei den Flughafenzollstellen und Zollkommissariaten bestanden sehr große Bandbreiten (80 bis 276 und 19 bis 252 Einsatztage im Jahr) beim Einsatz der Geräte. Sachliche Gründe hierfür waren nicht erkennbar.

Die betroffenen Dienststellen zeichneten den Einsatz und den Erfolg der Röntgenmobile anfangs überhaupt nicht oder nur in jeweils unterschiedlicher Weise auf. Das Bundesministerium bat die zuständigen Oberfinanzdirektionen, erstmalig für den Zeitraum vom 1. Januar 1995 bis 31. Januar 1996, über die Ausfall- und Einsatzzeiten der Geräte zu berichten.

Nachdem das Prüfungsamt im März 1999 mit der Prüfung der Röntgenmobile begonnen hatte, teilte das Bundesministerium den Oberfinanzdirektionen mit, eine Auswertung ihrer Berichte habe ergeben, die Röntgenmobile seien nicht in jedem Fall effizient eingesetzt worden. Zukünftig seien die „Vorläufigen Grundsätze für den Einsatz von Röntgenmobilen“ zu beachten, in denen das Bundesministerium erstmals detaillierte Regelungen traf. Danach sollten die Röntgenmobile an mindestens 70 Tagen im Jahr im Rahmen festzulegender Einsatzpläne flächendeckend auch in benachbarten Hauptzollamts-Bezirken, regelmäßig bei allen Grenzzollstellen und bei Bedarf auch bei Binnenzollstellen eingesetzt werden.

21.2.4

Von den 11 eingesetzten Röntgenmobilen brachten in den Jahren 1998 und 1999 nur vier einen Erfolg beim Erkennen und Sicherstellen von Rauschgift. Die Quote der einzelnen Röntgenmobile lag im Jahre 1999 zwischen keinem und 126 so genannter Aufgriffe, wobei der ganz überwiegende Teil nicht Rauschgift-, sondern Zigarettenfunde betraf.

21.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium vor der Beschaffung der 12 Röntgenmobile keine konkreten Ziele festgelegt, keine Bedarfsanalyse vorgenommen und keine Kriterien entwickelt hatte, um die Einsatzorte der Geräte zu bestimmen. So konnte es auch nicht sicher beurteilen, ob die Ausgaben in Höhe von rund 5 Mio. DM notwendig waren.

Besonders bei der Beschaffung teurer Geräte ist sicherzustellen, dass sie in der Praxis ausreichend genutzt werden. Für einen effizienten und effektiven Einsatz der Röntgenmobile hätte es von Anfang an entsprechender Vorgaben bedurft. Weiterhin wären ab ihrer Einführung geeignete Aufzeichnungen zu führen gewesen, um eine wirksame Erfolgskontrolle durchführen und ggf. notwendige Anpassungen (z. B. Verlegung der Standorte) vornehmen zu können.

Es hat sich dem Bundesrechnungshof nicht erschlossen, warum das Bundesministerium für die einzelnen Geräte lediglich 70 Mindesteinsatztage festsetzte. Im Hinblick auf die tatsächlichen Einsatztage bei einigen Dienststellen sollten 100 Mindesteinsatztage vorgesehen werden, um eine angemessene Auslastung der Röntgenmobile zu gewährleisten. Kann dies bei einem Gerät nicht erreicht werden, sollte sein Standort verlagert werden. Um zu einer zielentsprechenden Verwendung der Röntgenmobile zu kommen, sollte ein Standort eines Gerätes auch dann verlegt werden, wenn mit ihm ein Jahr lang keine nennenswerten Rauschgiftaufgriffe gelangen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass das Bundesministerium vor der Beschaffung der fünf weiteren Röntgenmobile nicht untersucht hatte, ob und inwieweit sich die bereits in der Zollverwaltung eingesetzten Röntgenmobile für die Rauschgiftbekämpfung als geeignet erwiesen hatten.

21.4

Das Bundesministerium hat zugestanden, dass es nach der zweiten Lieferung von Röntgenmobilen zahlreiche, zum Teil vermeidbare Pannen gegeben habe. Aber auch wenn deren Einsatz bisher teilweise wenig zufriedenstellend verlaufen sei, werde die Beschaffung nicht als Fehlinvestition angesehen. Zwar sei das Einsatzkonzept zu spät festgelegt worden. Ob aber eine vorab durchgeführte Bedarfsanalyse mit genau vorgegebenen Kriterien mehr oder weniger notwendige Röntgenmobile ausgewiesen haben würde, bleibe offen. Das Bundesministerium hat eine Erhöhung der Einsatztage je Gerät auf monatlich zehn zugesagt. Standortverlegungen bei zu wenigen Rauschgiftaufgriffen seien jedoch angesichts langer Einarbeitungszeiten des Personals nur in begründeten Ausnahmefällen sinnvoll. Es strebe aber an, die Röntgenmobile u. a. in die Arbeit der mobilen Kontrollgruppen zu integrieren, sofern dies in vertretbarem Verhältnis zu Fahrzeit und Entfernung stehe.

21.5

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium mit jeweils 120 Tagen nunmehr eine hinreichende jährliche Einsatzdauer der Geräte anstrebt.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, künftig vor einer Entscheidung über die Beschaffung derart teurer Geräte die angestrebten Ziele festzulegen, den Bedarf zu ermitteln, Einsatzkonzepte zu erarbeiten sowie Kriterien für die Einsatzorte zu entwickeln. Es hat spätestens mit der Einführung der Geräte verbindliche Regelungen für die Nutzer zu erlassen und während der Nutzung regelmäßige Erfolgskontrollen zu veranlassen, um einem § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO entsprechenden effizienten und effektiven Einsatz der Geräte zu gewährleisten.

22 Umsatzsteuerliche Kontrolle durch Zoll- und Steuerbehörden von Einfuhren aus Ländern außerhalb der EU, an die sich eine innergemeinschaftliche Lieferung anschließt

(Kapitel 60 01 Titel 016 01-910)

1.0

Das Umsatzsteuergesetz lässt Einfuhren aus Ländern außerhalb der EU in das Inland einfuhrumsatzsteuerfrei, wenn sich unmittelbar eine Lieferung in einen anderen Mitgliedstaat der EU anschließt. Die Waren unterliegen

dann im Regelfall der innergemeinschaftlichen Erwerbsbesteuerung im Bestimmungsland. Um eine ausreichende Kontrolle der Steuerbefreiung im Inland zu sichern, ist eine verbesserte Zusammenarbeit der Zoll- und Steuerbehörden erforderlich.

22.1

Die Umsatzsteuer ist in hohem Maß betrugsanfällig. Mit der Einführung des EU-Binnenmarktes und dem Wegfall der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen hat sich diese Problematik verschärft. Schätzungen der jährlichen Steuerausfälle durch – auch international organisierte – Betrügereien bei der Umsatzsteuer bewegen sich bezogen auf Deutschland regelmäßig im zweistelligen Milliardenbereich.

Risikoanfällig sind dabei auch die so genannten Durchfuhren. Das Umsatzsteuergesetz lässt Einfuhren aus Ländern außerhalb der EU in das Inland umsatzsteuerfrei, wenn der Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer angibt, die Waren unmittelbar in einen anderen Mitgliedstaat der EU weiter zu liefern. Die Waren unterliegen dann regelmäßig der innergemeinschaftlichen Erwerbsbesteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat. Der Schuldner hat die Voraussetzungen für die Steuerfreiheit nachzuweisen. Er hat dazu neben seiner eigenen, in Deutschland ausgegebenen Umsatzsteuer-Identifikationsnummer auch die seines Abnehmers in dem anderen Mitgliedstaat in der Zollanmeldung anzugeben. Diese Umsatzsteuer-Identifikationsnummer ist eine Art Umsatzsteuerausweis für den Warenverkehr in der EU, die von den nationalen Finanzbehörden auf Antrag erteilt wird. Die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer kann sowohl von den beteiligten Unternehmen als auch von der Steuer- und der Zollverwaltung unter Beteiligung des Bundesamtes für Finanzen (Bundesamt) in einem Bestätigungsverfahren überprüft werden. Ein Unternehmer, der innergemeinschaftliche Lieferungen an einen Unternehmer oder eine juristische Person in einem anderen EU-Mitgliedstaat ausführt, hat diese Lieferungen für jeden Voranmeldungs- und Besteuerungszeitraum in den Erklärungsvordrucken gesondert zu erklären. Daneben hat er die Lieferungen in einer zusammenfassenden Meldung vierteljährlich unter Nennung der eigenen und der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer seiner Abnehmer nebst dem Gesamtbetrag der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlagen dem Bundesamt zu melden. Die aus den zusammenfassenden Meldungen gewonnenen Informationen werden vom Bundesamt in einer Datenbank erfasst und an die Finanzbehörden des EU-Mitgliedstaates übermittelt, in dem der Abnehmer der Ware seinen innergemeinschaftlichen Erwerb versteuern muss (Mehrwertsteuer-Informations-Austausch-System).

In einem Merkblatt des Bundesministeriums aus dem Jahre 1995 ist die Zusammenarbeit der Zoll- und Steuerbehörden geregelt. Danach unterrichten die Fachsachgebiete der Finanzämter und Hauptzollämter einander über alle im Rahmen eines Besteuerungsverfahrens erlangten Erkenntnisse. Online-Abfragen der Zollämter beim Bundesamt zur Bestätigung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern sind derzeit nicht möglich.

22.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass nur bei einem von mehreren geprüften Finanzämtern Kontrollmitteilungen des Zolls über derartige Durchfuhren vorlagen. Dort hatte das benachbarte Hauptzollamt mit dem Finanzamt ein internes Kontrollmitteilungsverfahren vereinbart. Die Durchsicht dieser Kontrollmitteilungen ergab eine nicht unerhebliche Fehlerquote. Beispielsweise

- hatte der Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer eine ihm von einem anderen Mitgliedstaat erteilte Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verwendet,
- war die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer des Spediteurs statt des Schuldners angegeben,
- waren die Umsatzsteuer-Identifikationsnummern des Schuldners und/oder des Empfängers in dem anderen Mitgliedstaat falsch.

Die übrigen geprüften Zollämter verzichteten auf eine Weitergabe der Informationen über den Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer und den Empfänger der Waren im EU-Ausland. Sie behandelten die anfallenden Abfertigungsbelege über innergemeinschaftliche Lieferungen wie die übrigen Abfertigungsbelege und legten sie in der Sammlung der eingetragenen Zollbelege ab, ohne die Steuerbehörden oder das Bundesamt darüber zu informieren.

Stichprobenweise Überprüfungen bei einigen Zollämtern ergaben des Weiteren, dass diese die Umsatzsteuer-Identifikationsnummern nur in Ausnahmefällen durch das Bundesamt bestätigen ließen. Da Online-Abfragen beim Bundesamt nicht möglich sind, beschränkten sich solche Überprüfungen auf fernmündliche Erkundigungen während der Bürozeiten des Bundesamtes. Einfuhren unter der Angabe, die Ware werde in einen anderen EU-Mitgliedstaat weiter geliefert, blieben außerhalb der Geschäftszeiten des Bundesamtes ungeprüft. Jeder dieser Fälle birgt die Gefahr eines unzulässigen steuerfreien Verkaufs der Ware im Inland.

22.3

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass die Zollbehörden ihre Daten an die Steuerverwaltung übermitteln, damit auch Einfuhren mit anschließender innergemeinschaftlicher Lieferung Eingang in das Mehrwertsteuer-Informations-Austausch-System des Bundesamtes finden. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass die Daten dem ausländischen Staat, in dem der Letzterwerber seinen Sitz hat, zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine engere Zusammenarbeit zwischen der Zollverwaltung und der Steuerverwaltung vorgeschlagen. Die Versendung von Kontrollmitteilungen an das Bundesamt über innergemeinschaftliche Anschlusslieferungen sollte für alle Hauptzollämter verbindlich vorgeschrieben werden. Den Hauptzollämtern sollte es so obliegen, das für den Unternehmer zuständige Finanzamt festzustellen, der die innergemeinschaftliche Anschlusslieferung ausführt. Dort ließe

sich nachprüfen, ob die Ware wie behauptet innerhalb der EU weiter geliefert wurde. Zumindest sollten die Zollämter verstärkt wegen der Richtigkeit der mitgeteilten Umsatzsteuer-Identifikationsnummer beim Bundesamt nachfragen. Diese Anfrage sollte online möglich sein.

22.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es stimme der Auffassung zu, dass aufgrund der bestehenden Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Finanzämtern Waren unbelastet von Umsatzsteuer in den Wirtschaftskreislauf der EU gelangen könnten und vom Kontrollsystem nicht erfasst würden. Mit Erlass vom 28. Juli 2000 habe es daher die Zolldienststellen angewiesen, stichprobenweise die Richtigkeit der in der Zollanmeldung angegebenen in- und ausländischen Umsatzsteuer-Identifikationsnummern beim Bundesamt zu überprüfen. Es strebe darüber hinaus an, ein entsprechendes Kontrollmitteilungsverfahrens zu schaffen. Dieses liege derzeit den obersten Finanzbehörden der Länder zur Stellungnahme vor.

22.5

Das vom Bundesministerium geplante Kontrollmitteilungsverfahren sollte einen direkten Zugriff auf die Daten des Bundesamtes ermöglichen. Angesichts der bestehenden Möglichkeiten der Steuerhinterziehung bei der Umsatzsteuer und der dabei infrage stehenden Hinterziehungsbeträge sollte das Bundesministerium auf eine alsbaldige Lösung drängen.

23 Sondertatbestände bei flexibilisierten Ausgaben
(Kapitel 08 01, 08 03, 08 04, 08 05, 08 06, 08 08, 08 11, 08 12)

23.0

Finanziell bedeutsame Sondertatbestände wie der Umzug Bonn/Berlin haben in den letzten Jahren zu höheren Ausgabeermächtigungen in den Verwaltungskapiteln des Einzelplans 08 geführt als im Finanzplan vorgesehen. Das Bundesministerium hält nur zum Teil Aufzeichnungen darüber vor, welche Sondertatbestände wann und in welchem Umfang die Ansätze bei den flexibilisierten Ausgaben erhöht haben. Es kann daher nicht gewährleisten, dass die Kapitelplafonds wieder abgesenkt werden, wenn diese Sondertatbestände entgegen den Erwartungen ganz oder zum Teil entfallen. Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass die Plafonds der Verwaltungskapitel ohne sachlichen Grund immer stärker ansteigen. In den Jahren 1998 bis 2001 sind die flexibilisierten Ausgaben des Einzelplans 08 um insgesamt rd. 177 Mio. DM (4,5 %) auf 4,2 Mrd. DM angestiegen.

23.1

Auf der Grundlage des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes in Verbindung mit den jährlichen Haushaltsgesetzen ist seit dem Jahre 1998 die Deckungsfähigkeit der flexibilisierten Ausgaben in den Verwaltungskapiteln 08 01, 08 03 bis 08 06, 08 08, 08 11 und 08 12 erweitert und die Übertragbarkeit der Ausgabereste erleichtert worden.

Das Bundesministerium begrenzt in seinen jährlichen Rundschreiben zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge die Ausgaben je Verwaltungskapitel auf die Summe der in die Flexibilisierung einbezogenen Ansätze der jeweils geltenden Finanzpläne. Nach den Rundschreiben für die Haushaltsjahre 2001 und 2002 können Sondertatbestände (Aufgaben oder Maßnahmen) zu einer Erhöhung der Kapitelplafonds führen, jedoch nur dann, wenn sie erst nach Aufstellung des geltenden Finanzplans bekannt geworden sind und – im Vergleich zum Kapitelplafonds – finanziell wesentliche Ausgaben betreffen, die nicht vollständig aus anderen Titeln oder aus Ausgaberesten gedeckt werden können.

Die Kapitelplafonds sind nach diesen Rundschreiben abzusenken, wenn im geltenden Finanzplan berücksichtigte Sondertatbestände entgegen den Erwartungen ganz oder zu einem erheblichen Teil entfallen oder erst in späteren Haushaltsjahren wirksam werden.

In den Haushaltsjahren 1998 bis 2001 hatte der Einzelplan 08 Einsparungen (sog. Effizienzrendite) zu erbringen, mit denen Effizienzgewinne einer flexibleren Mittelbewirtschaftung teilweise abgeschöpft werden sollten.

23.2

Das Bundesministerium hat bei der Bildung der Plafonds der Verwaltungskapitel des Einzelplans 08 für die Regierungsentwürfe zum Bundeshaushaltsplan 1998 und 1999 und die damaligen Finanzpläne Sondertatbestände ansatzerhöhend berücksichtigt. Insbesondere haben der Umzug Bonn/Berlin und Sondervorhaben im IT-Bereich zu Plafondserhöhungen geführt. Zu der Frage, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang ansatzerhöhend berücksichtigt wurden, konnte das Bundesministerium nur unvollständige Unterlagen vorlegen. Das Bundesministerium führt keine hinreichenden Aufzeichnungen darüber, wie Sondertatbestände berücksichtigt und finanziell abgewickelt wurden.

23.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, für die Haushaltsberatungen nachvollziehbar festzuhalten, welche Sondertatbestände in welchem Umfang zu Erhöhungen der Kapitelplafonds im Einzelplan 08 geführt haben. Er hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium nur auf diese Weise sicherstellen könne, dass Sondertatbestände, die entgegen den Planungen ganz oder zum Teil entfallen, ansatzmindernd berücksichtigt werden.

23.4

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass sich Höhe und Umfang der Sondertatbestände im Laufe des

Aufstellungsverfahrens des Haushalts 1998 und des Finanzplans bis 2001 mehrfach geändert haben. Eine genaue Ermittlung der jeweiligen Beträge sei nachträglich nur mit erheblichem Aufwand möglich. Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass es diesen Aufwand für nicht vertretbar halte.

Für den Haushalt 1999 seien die Verwaltungsbudgets nicht neu berechnet worden. Bei den parlamentarischen Beratungen des Haushalts 1998 beschlossene Kürzungen und die Einsparungen seien fortzuschreiben gewesen, um die globale Minderausgabe zu erwirtschaften. Als Sondertatbestände seien im Einzelplan 08 ausschließlich umzugsbedingte Kosten bewilligt worden. Diese habe das Bundesministerium im Finanzplan mit den jährlich erforderlichen Beträgen eingestellt. Auch habe es Maßnahmen, die entbehrlich geworden seien, durch Kürzungen der bisherigen Ansätze berücksichtigt.

Dies verdeutliche, dass die Kapitelplafonds nicht einfach fortgeschrieben, sondern den veränderten Verhältnissen angepasst würden. Der Gesamtplafonds des Einzelplans 08 sei von 1998 bis zum Jahre 2001 kontinuierlich erheblich abgesenkt worden. Der Finanzplan sehe ein weiteres Absinken bis zum Jahre 2004 vor. Eine Gefahr, die Plafonds der Verwaltungskapitel könnten ohne sachlichen Grund immer weiter ansteigen, bestehe somit nicht.

23.5

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das Bundesministerium in seiner Stellungnahme die Praktikabilität seiner eigenen im Haushaltsaufstellungsschreiben getroffenen Vorgaben infrage stellt. Es ist nicht erkennbar, welche Umstände sich in welchem Umfang auf die Höhe der Kapitelplafonds ausgewirkt haben.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das Bundesministerium Aufzeichnungen über die im Einzelplan 08 und im Finanzplan bei den flexibilisierten Verwaltungsausgaben berücksichtigten Sondertatbestände führt. Das Bundesministerium kann nicht gewährleisten, dass die Behandlung von Sondertatbeständen korrekt gehandhabt wird. Damit verstößt es gegen die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit und Fälligkeit der Ausgaben. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Plafonds der Verwaltungskapitel ohne sachlichen Grund immer stärker ansteigen.

Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums kann diese Gefahr nicht anhand der Gesamtausgaben des Einzelplans widerlegt werden. In den Gesamtausgaben sind auch die nicht flexibilisierten Ausgaben enthalten, über die im Einzelnen im Haushaltsaufstellungsverfahren verhandelt wird. Maßgebend ist jedoch ausschließlich die Entwicklung der flexibilisierten Ausgaben. Die Summe der veranschlagten flexibilisierten Ausgaben des Einzelplans 08 ist von 1998 bis 2001 um rd. 177 Mio. DM auf rd. 4,2 Mrd. DM im Jahre 2001 angestiegen. Ob der Anstieg um insgesamt 4,5 % in drei Jahren auf sachlichen Gründen beruht, lässt sich nicht mehr nachweisen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Aufzeichnungen über die Sondertatbestände in einfacher Form zu führen, um die Informationsrechte des Parlaments im Haushaltsaufstellungsverfahren zu wahren.

24 Steueraussetzung bei Mineralölen
(Kapitel 60 01 Titel 031 02 und 031 03)

Mineralöle sind grundsätzlich verbrauchsteuerpflichtig. Das Herstellen, Lagern und Befördern unterliegt jedoch regelmäßig einem so genannten Steueraussetzungsverfahren. Abgabeansprüche des Bundes entstehen deshalb in aller Regel erst dann, wenn Mineralöle in den freien Wirtschaftskreislauf gelangen. Die hinausgeschobene Besteuerung birgt ein nicht unerhebliches Ausfallrisiko. Um diese Gefahr zu verringern, hat der Gesetzgeber das Verfahren von gewissen Voraussetzungen abhängig gemacht. Die Zollverwaltung stellt nicht hinreichend sicher, dass die Vorgaben eingehalten werden.

24.1

Das Aufkommen aus der Besteuerung von Mineralölen wird im Jahre 2001 rd. 80 Mrd. DM betragen.

Mineralöle sind nach dem Mineralölsteuergesetz grundsätzlich verbrauchsteuerpflichtig. Ihr Herstellen, Lagern und Befördern unterliegt jedoch regelmäßig einem so genannten Steueraussetzungsverfahren. Abgabeansprüche des Bundes entstehen in der Regel erst dann, wenn die Mineralöle in den freien Wirtschaftskreislauf gelangen. In das Verfahren eingebunden sind auch die so genannten berechtigten Empfänger; diesen wurde die Zulassung erteilt, Mineralöle unter Steueraussetzung zu gewerblichen Zwecken zu beziehen.

Zahlreiche, größtenteils durch die EU vorgegebene Maßnahmen und Bestimmungen im Mineralölsteuerrecht dienen dazu sicherzustellen, dass die Abgabepflichtigen die hinausgeschobene Steuer tatsächlich bezahlen. Besondere Vorkehrungen sind u. a. wegen der langen Zahlungsfristen erforderlich, die in manchen Bereichen durchschnittlich fast zwei Monate betragen.

24.2

Wer Mineralöle herstellen, unter Steueraussetzung lagern, steuerbegünstigt verwenden oder verteilen will, bedarf der Erlaubnis. Desgleichen benötigt der berechtigte Empfänger, der Mineralöle unter Steueraussetzung beziehen will, eine Zulassung. Erforderlich ist dazu jeweils ein Antrag, der bestimmte Angaben über die wirtschaftlichen, steuerlichen und handelsrechtlichen Verhältnisse enthalten muss. Insbesondere sind auch die betrieblichen Vorgänge (u. a. Herstellungsverfahren, Rohstoffe, Erzeugnisse, betreffende Mineralöle, Mengenermittlung) darzulegen. Die Erlaubnis oder Zulassung ist unter Widerrufsvorbehalt nur solchen Antragstellern zu erteilen,

- die ordnungsgemäß kaufmännische Bücher führen,
- die rechtzeitig Jahresabschlüsse aufstellen und

- gegen deren steuerliche Zuverlässigkeit keine Bedenken bestehen.

Vor seiner Entscheidung hat das zuständige Hauptzollamt, u. a. das Zollkriminalamt in Köln, das für die Veranlagung des Antragstellers zuständige Finanzamt und ggf. das für seinen Geschäftssitz zuständige Hauptzollamt zu hören.

Die Inhaber von Erlaubnissen und Zulassungen haben verschiedene steuerliche Mitwirkungspflichten zu erfüllen. Unter anderem sind der Bestand an Mineralölen und seine Verwendung technisch einwandfrei, lückenlos und übersichtlich nachzuweisen, dem zuständigen Hauptzollamt mitzuteilen sowie Änderungen der wirtschaftlichen und betrieblichen Verhältnisse anzuzeigen.

Erlaubnisse und Zulassungen dürfen in bestimmten Fällen nur gegen Sicherheitsleistung erteilt werden. Dies soll das allgemein als hoch eingeschätzte Risiko einschränken, dass entstandene Steuern nicht entrichtet werden. Aus dem gleichen Grund sollen bei Mineralölherstellungsbetrieben regelmäßig Betriebsprüfungen durchge-führt werden.

24.3

Der Bundesrechnungshof führte Erhebungen bei sieben Hauptzollämtern mit Zuständigkeit für 55 Herstellerbetriebe, 151 Lagerbetriebe und 48 berechtigte Empfänger mit erheblichen Mineralölsteuerabführungen durch. Er stellte fest, dass die Hauptzollämter nicht sorgfältig genug prüften, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für Erlaubnisse und Zulassungen erfüllt waren. Der Kontrolle des Steueraufkommens widmeten sie nicht die notwendige Aufmerksamkeit. Insbesondere stellte der Bundesrechnungshof fest, dass wiederholt

- den Anträgen nur unvollständige Unterlagen beigefügt waren,
- keine Anfragen und Stellungnahmen zur steuerlichen Zuverlässigkeit der Antragsteller vorlagen,
- kein Widerrufsvorbehalt ausgesprochen wurde,
- bei Herstellungsbetrieben und Mineralöllagern von vornherein auf eine Sicherheitsleistung verzichtet wurde,
- trotz eines von der Verwaltung selbst vergebenen Risikofaktors „branchenbezogenes hohes Risiko mit jährlichen Prüfungen“ keine Außenprüfungen durchgeführt wurden und in einem Fall seit der Erlaubniserteilung im Jahre 1993 überhaupt keine Außenprüfung stattgefunden hatte.

24.4

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass bei der Besteuerung von Mineralölen die Fachaufsicht verbessert werden muss. Das Bundesministerium hat einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug sicherzustellen. Die Erhebung der Mineralölsteuer bedarf angesichts der Höhe des Aufkommens und der Risiken für mögliche Steuerausfälle intensiver Überwachung durch die Hauptzollämter. Hierbei sind die gesetzlichen und verwaltungsinternen Vorgaben sorgfältig zu beachten.

24.5

Das Bundesministerium hat grundsätzlich anerkannt, dass die Fachaufsicht verbessert werden müsse. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass sich durch die umfangreichen Gesetzesänderungen im Rahmen der so genannten Öko-Steuerreform vielfältige Probleme im nachgeordneten Bereich, so auch in der Zollverwaltung entwickelt hätten. Der daraus folgende hohe Personaleinsatz habe die Aufsicht vor Ort in den Hintergrund treten lassen. Das Bundesministerium hat dargelegt, dass es die Oberfinanzdirektionen zwischenzeitlich angewiesen habe, die Aufsicht im erforderlichen Maße auszuüben. Dies gewährleiste, dass die Hauptzollämter ihre Aufgaben künftig ordnungsgemäß erfüllen würden. Es habe die Oberfinanzdirektionen aufgefordert, über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

24.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium vorhandene Schwachstellen im Gesetzesvollzug beheben will und zu diesem Zweck erste Maßnahmen ergriffen hat. Nur durch eine sorgfältige und konsequente Anwendung geltender Vorschriften lassen sich mögliche erhebliche Steuerausfälle hinreichend sicher ausschließen.

Der Bundesrechnungshof wird die praktische Handhabung des Steueraussetzungsverfahrens bei Mineralölen weiterhin kritisch beobachten.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

25 Privatisierung des Bundesamtes für Zulassungen in der Telekommunikation

Die mit der Privatisierung des Bundesamtes für Zulassungen in der Telekommunikation verfolgten Ziele wurden nicht annähernd erreicht. Statt der vorgesehenen 110 Bediensteten wurden nur 43 auf den Erwerber übergeleitet; der Verkaufspreis von 5 Mio. DM lag erheblich unter dem angestrebten Erlös von 20 Mio. DM. Das Privatisierungsverfahren wies erhebliche Mängel auf.

25.1

Das Bundesamt für Zulassungen in der Telekommunikation (Bundesamt) gehörte mit etwa 180 Beschäftigten als Bundesoberbehörde zum nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation. Seit 1998 liegt die Verantwortung beim Bundesministerium. Das Bundesamt hatte im Wesentlichen die Aufgabe, Telekommunikationsgeräte und -einrichtungen zu prüfen und zuzulassen.

Im Jahre 1996 griff das Bundesministerium für Post und Telekommunikation eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf, das Bundesamt zu privatisieren. Es beabsichtigte, das Bundesamt in der Rechtsform einer GmbH auszugliedern, um anschließend die Mehrheit der Anteile zu veräußern. Dabei sollten mindestens 110 Beamte des Bundesamtes von der GmbH weiterbeschäftigt werden. Ein Gutachten bezifferte den Ertragswert des Unternehmens auf bis zu 20 Mio. DM.

Nachdem die Beschäftigten des Bundesamtes auf freiwilliger Grundlage nicht bereit waren, sich zu einem privatisierten Nachfolgeunternehmen beurlauben zu lassen, brach das Bundesministerium für Post und Telekommunikation seine Privatisierungsbemühungen zunächst ab und ordnete die Zusammenlegung des Bundesamtes mit dem Bundesamt für Post und Telekommunikation an.

Im April 1997 entschied das Bundesministerium für Post und Telekommunikation, seine Privatisierungsbestrebungen wieder aufzunehmen. Dies hatte ihm eine Tochtergesellschaft (Gesellschaft) der Deutschen Telekom AG dringend nahegelegt und dazu – ohne entsprechend beauftragt worden zu sein – Vorschläge für ein Privatisierungsverfahren unterbreitet. Sie sahen vor, dass sich die Gesellschaft selbst sowie ein weiterer (Mehrheits-) Gesellschafter an einer GmbH zur Übernahme des Betriebs des Bundesamtes beteiligen sollten, um die Geschäfte mit 40 Mitarbeitern weiterzuführen. Die beamteten Mitarbeiter sollten in einem ersten Schritt zur Deutschen Telekom AG versetzt werden, um den Status von Beamten der Postnachfolgeunternehmen zu erlangen. Von dort war eine Beurlaubung zur Gesellschaft vorgesehen, die sie wiederum beim privatisierten Bundesamt beschäftigen sollte.

Zur Umsetzung des Privatisierungskonzepts richtete das Bundesministerium für Post und Telekommunikation eine Arbeitsgruppe aus Vertretern seines Hauses, der beteiligten Behörden sowie der Gesellschaft ein. Der Empfehlung des Bundesministeriums der Finanzen, unabhängige externe Sachverständige hinzuzuziehen, folgte es nicht. Innerhalb der Arbeitsgruppe übernahm die Gesellschaft die Marktsondierung, führte die Gespräche mit Interessenten und legte der Arbeitsgruppe und dem Bundesministerium ihre Ergebnisse vor. Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation sah von eigenen Markterkundungen ab und stützte sich im weiteren Verfahren auf die Vorauswahl der Gesellschaft.

Nach Einschätzung der Gesellschaft kamen drei Firmen als (Mehrheits-) Erwerber in Betracht. Diesen teilte sie die Verkaufsbedingungen des Bundes als Grundlage für die Abgabe eines Kaufangebotes mit. Das Bundesministerium wollte durch seine Verkaufsbedingungen vor allem die Übernahme von 40 bis 50 Beamten des Bundesamtes und deren Weiterbeschäftigung am Standort Saarbrücken sicherstellen. Parallel dazu und ohne das Bundesministerium für Post und Telekommunikation zu informieren, verhandelte die Gesellschaft mit den Interessenten über weitergehende Forderungen. Damit verfolgte die Gesellschaft das Ziel, eigene wirtschaftliche Risiken aus der Übernahme des Bundesamtes einzugrenzen und sich eine Mindestverzinsung des eingesetzten Kapitals von dem Miterwerber absichern zu lassen.

Die Kaufinteressenten erklärten sich in einem Anhörungsverfahren mit den Verkaufsbedingungen des Bundes grundsätzlich einverstanden und unterbreiteten der Arbeitsgruppe Unternehmenskonzepte für die Übernahme des Bundesamtes. Interessent B nannte eine Preisobergrenze, die beiden übrigen machten konkrete Kaufpreisangebote von weiteren Verhandlungen und von einem seitens des Verkäufers in Aussicht gestellten Wertgutachten abhängig. Die Arbeitsgruppe bewertete die vorgelegten Konzepte und sprach sich für den Kaufinteressenten A aus, weil er den Erwartungen des Bundes am besten entsprach. Kaufinteressent A war nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich bereit, aus strategischen Gründen einen Preis in Höhe von ca. 10 Mio. DM für eine 74-prozentige Beteiligung zu zahlen. Bereits bevor die Arbeitsgruppe zu diesem Ergebnis gelangt war, hatte die Geschäftsführung der Gesellschaft – unter Berufung auf die angebliche Bewertung durch die Arbeitsgruppe – an das Bundesministerium für Post und Telekommunikation berichtet, Kaufinteressent B sei als bester Kandidat ausgewählt worden. Im Gegensatz zu A war B bereit, die Nebenforderungen der Gesellschaft zur Absicherung der Einlage zu erfüllen. In Wahrheit hatte die Arbeitsgruppe den Kandidaten B als ungeeignetsten Partner für die Übernahme des Bundesamtes eingestuft, weil sich aus den Gesprächen mit ihm der Eindruck ergeben hatte, dass er „die Standort- und Personalsicherung nicht so ernst nimmt“.

Ungeachtet der Empfehlung der Arbeitsgruppe für den Interessenten A konzentrierte das Bundesministerium für Post und Telekommunikation seine weiteren Privatisierungsschritte allein auf den Bewerber B, von dem es im Folgenden in den Unterlagen heißt, er sei der einzige Kaufinteressent gewesen. Es verzichtete darauf, sich ein eigenes Bild von der Bewertung der Interessenten und den diesbezüglichen Erkenntnissen der Arbeitsgruppe zu verschaffen.

Für die Verhandlungen über den Kaufpreis ließ das Bundesministerium für Post und Telekommunikation ein aktualisiertes Wertgutachten erstellen, das den Substanzwert des Bundesamtes bei Übernahme von 45 Mitarbeitern mit 9 Mio. DM bezifferte. Das Bundesministerium der Finanzen wies das Bundesministerium für Post und Telekommunikation darauf hin, dass dieser Wert die Untergrenze des zu erzielenden Verkaufserlöses darstelle. Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation führte die sich anschließenden Kaufpreisverhandlungen allein mit der Gesellschaft und einigte sich mit dieser Ende 1997 auf

einen Verkaufspreis von 5 Mio. DM bei Übernahme von 40 Beschäftigten des Bundesamtes. Später kamen drei weitere Bedienstete hinzu. Das Bundesministerium der Finanzen hatte einem Verkauf unter 9 Mio. DM noch wenige Tage vor Vertragsschluss schriftlich widersprochen.

Das Privatisierungsverfahren war insgesamt nur lückenhaft dokumentiert. Originalakten fehlten. Der Bundesrechnungshof musste deshalb bei seiner Prüfung auf Handakten der Beteiligten zurückgreifen.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass von den vorgesehenen 110 Bediensteten des Bundesamtes nach der Privatisierung nur 40 (später weitere drei) weiter beschäftigt und statt eines für erzielbar erachteten Verkaufspreises von rd. 20 Mio. DM lediglich 5 Mio. DM erlöst wurden. Er hat die Ursache für die Verfehlung der Privatisierungsziele in der sachlich nicht gerechtfertigten Verzögerung des Verfahrens sowie in erheblichen Verstößen gegen Privatisierungsgrundsätze gesehen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesministerium für Post und Telekommunikation vor Beginn der Privatisierung kein an seinen Zielen ausgerichtetes eigenes Konzept entwickelt und darin die wesentlichen Verfahrensschritte festgelegt hat. Auf diese Weise hat es sich in die Abhängigkeit eines Kaufinteressenten begeben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium für Post und Telekommunikation nicht ausreichend berücksichtigt, dass der vorgesehene (Mit-) Erwerber – als Vermarkter und zugleich Kaufinteressent – in einem Interessenkonflikt stand, der sich nachteilig für den Bund ausgewirkt haben kann.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass das Bundesministerium für Post und Telekommunikation der Gesellschaft die Markterkundung und die direkten Kontakte zu Kaufinteressenten, deren Auswahl sowie die Preisverhandlungen überlassen hat. So konnte die Gesellschaft den ihr eingeräumten dominierenden Einfluss auf die Auswahl des weiteren Gesellschafters zu ihrem Vorteil nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus in der fehlenden Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen zur Veräußerung der Vermögenswerte des Bundesamtes unterhalb des ermittelten Wertes einen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen (§ 63 Abs. 3 und 4 BHO) gesehen. Das Fehlen von Originalakten zum Verkauf hat er als Verletzung von Rechnungslegungsvorschriften (§ 34 BHO, Nr. 3.4 der Anlage 1 Vorl. VV-BHO zu § 34) gewertet.

25.3

Das Bundesministerium hat betont, es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Vorfestlegungen zugunsten bestimmter Kaufinteressenten vermieden werden sollten, um den Ergebnissen von Marktuntersuchungen und Ausschreibungen nicht vorzugreifen und die eigenen Handlungsalternativen nicht einzuschränken. Es hat aber geltend gemacht, dass „die besonderen Umstände und die zeitliche Zwangslage“, in der sich das Bundesministerium für Post und Telekommunikation Ende 1997 befunden habe, zu dem im Sachverhalt geschilderten Veräußerungsverfahren geführt hätten.

Es hat weiter ausgeführt, auch andere Möglichkeiten der Privatisierung seien geprüft worden. Ergebnis sei aber gewesen, dass die Privatisierung des Bundesamtes nur unter Beteiligung der Gesellschaft hätte erfolgen können, weil die betroffenen Beamten nur im Rahmen der rechtlichen Gestaltung des Postpersonalrechtsgesetzes bereit gewesen seien, sich zur Deutschen Telekom AG versetzen und nach der Privatisierung über die Beurlaubung zur Gesellschaft weiterbeschäftigen zu lassen. Die Möglichkeit, die Beamten im Rahmen von Dienstleistungsüberlassungsverträgen zu beschäftigen, sei zwar geprüft, wegen des beim öffentlichen Dienstherrn verbleibenden Weisungsrechts und den daraus sich ergebenden betrieblichen Einschränkungen aber verworfen worden. Aus dieser Zwangslage heraus sei das Bundesministerium für Post und Telekommunikation auch nicht dem Votum seiner eigenen Arbeitsgruppe für den Kaufinteressenten A gefolgt. Hätte es den abweichenden Vorschlag der Geschäftsführung der Gesellschaft nicht akzeptiert, wäre die Privatisierung nicht möglich gewesen.

Im Übrigen sei nach einer vom Bundesministerium für Post und Telekommunikation aufgestellten Wirtschaftlichkeitsrechnung die Veräußerung des Bundesamtes zu einem Kaufpreis von 5 Mio. DM wirtschaftlich gewesen und damit kein Schaden entstanden. Die vom Bundesministerium für Post und Telekommunikation ursprünglich in Aussicht genommenen Ziele der Privatisierung seien durch die zwischenzeitlich veränderte Rechtslage, wie sie in der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und im Wegfall personalintensiver Aufgaben des Bundesamtes zum Ausdruck komme, im Jahre 1997 nicht mehr realistisch gewesen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass zahlreiche Verfahrensabläufe zur Privatisierung aufgrund der mangelhaften Dokumentation nicht mehr nachvollziehbar seien. Auch habe es das Bundesministerium versäumt, die erforderliche Ausnahmegenehmigung des Bundesministeriums der Finanzen für den Verkauf unterhalb des vollen Wertes einzuholen.

25.4

Der Bundesrechnungshof hält den Standpunkt des Bundesministeriums, die Privatisierung des Bundesamtes sei nur im Wege der Versetzung der betroffenen Beamten zur Deutschen Telekom AG und ihrer Beurlaubung zu der Gesellschaft im Rahmen der Regelungen des Postpersonalrechtsgesetzes möglich gewesen, nicht für überzeugend. Das Bundesministerium gelangt selbst zu dem Ergebnis, dass eine Weiterbeschäftigung der Beamten bei einer Erwerbergesellschaft auch im Wege von Dienstleistungsüberlassungsverträgen denkbar gewesen wäre. Solche Dienstleistungsüberlassungsverträge liegen z. B. der

Weiterbeschäftigung von Beamten bei der Bundesdruckerei GmbH zugrunde. Die Konzentration des Privatisierungsverfahrens auf eine einzige Gesellschaft und auf den von dieser ausgewählten (Mehrheits-) Erwerber war deshalb aus Sicht des Bundesrechnungshofes weder zwingend erforderlich noch sachgerecht.

Der fehlende Wettbewerb kann beim Bund zu einem Schaden in Höhe der Differenz zu einem möglichen höheren Verkaufserlös im Rahmen eines offenen Ausschreibungsverfahrens geführt haben. Dem steht nicht entgegen, dass ein Verkauf zum Preis von 5 Mio. DM bei 43 übernommenen Beamten für sich betrachtet bereits wirtschaftlich gewesen sein kann. Auch kann dahin gestellt bleiben, ob die ursprünglich formulierten Ziele der Privatisierung im Jahre 1997 nicht mehr realistisch waren. Die Erlöserwartungen, die sich im Jahre 1996 auf einen Ertragswert von 20 Mio. DM gründeten, hätten bei zügiger Durchführung des Privatisierungsverfahrens unter den damals herrschenden günstigen Rahmenbedingungen möglicherweise realisiert werden können.

25.5

Die festgestellten Mängel im Privatisierungsverfahren können zu erheblichen Nachteilen für den Bund geführt haben. Insbesondere die unzutreffende Berichterstattung der Geschäftsführung der Gesellschaft über die Bewerberauswahl der Arbeitsgruppe und die daraufhin ergangene Entscheidung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation zu Gunsten des Bewerbers B kann für den Bund einen Vermögensschaden zur Folge gehabt haben. Der von der Arbeitsgruppe nach der Interessenlage des Bundes vorgeschlagene Bewerber A war nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich bereit, aus strategischen Gründen einen deutlich höheren Preis als 5 Mio. DM zu zahlen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb zu prüfen, ob Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können.

Die Ressorts sollten im Hinblick auf zukünftige Privatisierungsvorhaben über die Mängel des Verfahrens unterrichtet werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen, die Ressorts insbesondere darauf hinzuweisen, dass

- jeder Privatisierung ein von Kaufinteressenten unabhängiges Konzept zugrunde zu legen ist, in dem Ziele und Verfahrensschritte festgelegt sind;
- in einem Interessenbekundungsverfahren zu klären ist, inwieweit am Markt Kaufinteresse besteht, um Markttransparenz herzustellen;
- die Käuferauswahl – ggf. mit Unterstützung durch unabhängige Berater – dem zuständigen Ressort vorbehalten ist;
- haushaltsrechtliche Vorschriften – insbesondere § 63 Abs. 3 und 4 BHO – einzuhalten sind;
- der Privatisierungsvorgang vollständig zu dokumentieren und mit einem Erfahrungsbericht abzuschließen ist.

26 Förderung der „Industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung“
(Kapitel 09 02 Titel 685 52)

26.0

Das Bundesministerium fördert die industrielle Gemeinschaftsforschung und -entwicklung jährlich mit Zuwendungen in einer Größenordnung von 180 Mio. DM. Bei seinen Förderentscheidungen hat es das Wirtschaftlichkeitsgebot und einzelne Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers nicht hinreichend beachtet. Das Förderverfahren enthält zudem deutliche Elemente einer institutionellen Förderung. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Förderkonzeption zu überprüfen und dabei insbesondere sicherzustellen, dass die Wirtschaft sich mit dem im Haushaltsplan vorgesehenen Finanzierungsbeitrag an den geförderten Forschungsvorhaben beteiligt und die Zielgruppe der Fördermaßnahmen klar bestimmt wird.

26.1

Das Bundesministerium fördert Projekte der industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung mit Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt. Im Jahre 2000 waren dafür 175 Mio. DM veranschlagt, im Jahre 2001 sind dies 180 Mio. DM. Mit den Fördermaßnahmen sollen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen Zugang zu praxisnahen Forschungsergebnissen erhalten, um neue Produkte und Verfahren entwickeln und damit ihre Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit verbessern zu können. Die mit den Projekten erzielten Forschungsergebnisse werden veröffentlicht und stehen damit allen interessierten Unternehmen zur Verfügung.

Seit dem Jahre 1998 ist im Haushaltsplan festgelegt, dass bei den „Gesamtaufwendungen für die geförderten Forschungsvorhaben insgesamt eine 25 v. H.-Eigenbeteiligung der Wirtschaft anzustreben“ ist. Mit dieser Erläuterung hat der Haushaltsgesetzgeber klargestellt, dass die Eigenbeteiligung der Wirtschaft „nicht für jedes einzelne Unternehmen und für jedes einzelne Forschungsprojekt gilt, sondern von allen Unternehmen, die Fördermittel erhalten, insgesamt zu erbringen“ ist (Kurzprotokoll der 80. Sitzung des Haushaltsausschusses am 1. Oktober 1997, S. 80 f.). Eine Vollfinanzierung des Forschungsprojektes kann danach nur im Ausnahmefall zulässig sein. Die Festschreibung einer finanziellen Beteiligung der geförderten Unternehmen an den Forschungsmaßnahmen geht nicht zuletzt auf Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1996 zurück, nach denen eigenmittelfinanzierte Vorhaben der Industrie deutlich effizienter durchgeführt wurden als staatlich finanzierte Maßnahmen der Gemeinschaftsforschung.

Das Bundesministerium hat der Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V. (AiF) die mit der Abwicklung des Förderprogramms verbundenen Aufgaben übertragen, soweit sie nicht hoheitlich sind. Die AiF ist eine privatwirtschaftlich getragene Dachorganisation von 106 branchenorientierten For-

schungsvereinigungen, in denen rd. 50 000 Unternehmen organisiert sind. Für ihre Tätigkeit als Projektträgerin erhält die AiF vom Bundesministerium kein gesondertes Entgelt; sie finanziert sich allein über Mitgliedsbeiträge.

In dem Förderverfahren entwickeln die Forschungsvereinigungen Projektideen der industriellen Gemeinschaftsforschung und beantragen bei der AiF deren Begutachtung durch Gutachtergruppen, die mit Wissenschaftlern und in der Forschung erfahrenen Industrievertretern besetzt sind. Halten diese das jeweilige Projekt für förderwürdig, prüft die AiF, ob die jeder einzelnen Forschungsvereinigung jährlich zugestandene Förderhöchstgrenze (Limit) eine Förderung zulässt. Ist dies der Fall, gestattet sie der Forschungsvereinigung, einen Antrag auf Bewilligung der Fördermittel beim Bundesministerium zu stellen. Das Bundesministerium folgt im Regelfall der Förderempfehlung und bewilligt die beantragten Mittel. Die Forschungsvereinigungen führen die Forschungsprojekte sodann selbst durch oder beauftragen damit ausgewählte Forschungsstellen.

Der Bundesrechnungshof hat die Fördermaßnahmen im Jahre 2000 erneut geprüft und ist dabei insbesondere der Frage nachgegangen, ob das Bundesministerium das Vergabeverfahren wirtschaftlich gestaltet und die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers in die Praxis umgesetzt hat. Er hat dabei folgende Feststellungen getroffen:

26.1.1

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen sehen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) als Nutzanwender der Forschungsergebnisse vor. Diese Zielgruppe der Fördermaßnahmen ist in den Förderbestimmungen nicht eindeutig abgegrenzt. Das Bundesministerium arbeitet im Bereich der Mittelstandsförderung mit einer Reihe unterschiedlicher Definitionen zum Begriff KMU: So gilt teilweise die Begriffsbestimmung der Europäischen Union, nach der ein Betrieb dann nicht mehr als KMU gilt, wenn er einen Umsatz von mehr als 40 Mio. Euro erzielt und mehr als 250 Beschäftigte hat. Teilweise wird auch die Definition des Bonner Instituts für Mittelstandsforschung angewendet, nach der die entsprechende Grenze bei 100 Mio. DM (rd. 50 Mio. Euro) und 500 Beschäftigten liegt.

In den geprüften Fällen enthielten die Förderanträge der Forschungsvereinigungen nur pauschale Ausführungen zur wirtschaftlichen Bedeutung des vorgeschlagenen Forschungsthemas für den Mittelstand. Die Forschungsvereinigungen waren bisher auch nicht gehalten darzulegen, ob und wie viele Nutzer für das erwartete Forschungsergebnis in Frage kommen oder bereits Interesse bekundet haben. Bei der Entscheidung über die Bewilligung der Fördermittel war es dem Bundesministerium deshalb nicht möglich, konkret zu prüfen, ob und in welchem Umfang die erwarteten Forschungsergebnisse für KMU nutzbar waren. Im Ergebnis führte dies dazu, dass zu einem erheblichen Anteil Großunternehmen Nutzanwender der Fördermaßnahmen waren. Dies wird am Beispiel einer Untersuchung zur Erfolgskontrolle deutlich, die die AiF zu 29 Forschungsergebnissen vornahm: Von 50 ermittelten Nutzern, bei denen der Jahresumsatz und die Mitarbeiterzahl bekannt waren, waren mehr als die Hälfte Großunternehmen im Sinne der vorgenannten KMU-Definitionen.

26.1.2

Vor der Bewilligung der Zuwendungen hatte sich das Bundesministerium keinen Überblick darüber verschafft, ob die im Haushaltsplan geforderte Quote einer Eigenbeteiligung der Wirtschaft an der Finanzierung der geplanten Forschungsprojekte erreicht wurde oder zumindest absehbar war. Die mit den Förderanträgen vorgelegten Finanzierungspläne beschränkten sich auf eine Aufstellung der Ausgaben, für die Fördermittel beantragt wurden. Folglich konnte sich das Bundesministerium vor Bewilligung der Mittel keinen Überblick über die zur Durchführung des Forschungsvorhabens notwendigen Gesamtausgaben verschaffen.

Nachträglich ermittelte die AiF für das Jahr 1998 im Auftrag des Bundesministeriums eine Beteiligungsquote von 48,62 %. Dabei bezog sie folgende Leistungen in die Berechnung des Eigenbeteiligungsbeitrags ein:

- Als Geldleistungen erkannte sie überwiegend Ausgaben und Aufwendungen an, die die Forschungsvereinigungen oder die Forschungsstellen mit Eigenmitteln erbracht hatten. Die Eigenmittel stammten beispielsweise aus Gewinnen, die mit Auftragsforschung erzielt worden waren, oder aus Mitgliedsbeiträgen von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden.
- Als Sachleistungen berücksichtigte die AiF Materialspenden von Wirtschaftsunternehmen, aber auch die Bereitstellung von Geräten, Maschinen oder sonstigen Materialien, die aus Eigenmitteln der Forschungseinrichtungen beschafft worden waren. Ferner rechnete sie Ausgaben für Büromaterial, Energie und Telefon mit ein, die bereits von einer aus Fördermitteln gewährten Pauschale erfasst waren.
- Als Dienstleistungen erkannte sie überwiegend die Teilnahme von Industrievertretern an Sitzungen und Besprechungen an. Diese wurden mit dem vollen Tagessatz von 2 000 DM pro Teilnehmer abgerechnet, auch wenn die Sitzung z. B. nur drei Stunden andauerte oder Themen, die mit der industriellen Gemeinschaftsforschung in keinem Zusammenhang standen, diskutiert wurden.
- Schließlich rechnete die AiF zwei Drittel der von den Forschungsvereinigungen für die Mitgliedschaft bei ihr geleisteten Vereinsbeiträge der Eigenleistung der Wirtschaft hinzu. Zur Begründung führte die AiF aus, sie beschäftige sich nach ihrer Satzung in entsprechendem Umfang mit der industriellen Gemeinschaftsforschung.

Insgesamt wertete die AiF nicht nur Ausgaben, die konkreten Forschungsvorhaben zugeordnet werden konnten, als Eigenleistung der Wirtschaft, sondern auch Leistungen für die Administration der Forschungsvereinigungen

und -stellen sowie für deren Infrastruktur. In keinem der geprüften Fälle handelte es sich bei den anerkannten Geldleistungen um eigenständige Beiträge einzelner Unternehmen zu einem konkreten Forschungsvorhaben.

26.1.3

Die AiF teilt den einzelnen Forschungsvereinigungen jährlich einen Anteil an den Fördermitteln zu und legt für jede dieser Vereinigungen ein Limit fest. Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der Limits sind die in den vorangegangenen drei Jahren ausgezahlten Fördermittel sowie der von der AiF ermittelte Finanzierungsbeitrag der Wirtschaft für die geförderte und die eigenfinanzierte industrielle Gemeinschaftsforschung. Die zu Jahresanfang festgelegten Limits werden gegen Ende eines jeden Jahres angepasst. Zeichnet sich ab, dass eine Forschungsvereinigung ihr Limit nicht erreicht, werden die dadurch frei werdenden Mittel auf andere Forschungsvereinigungen verteilt.

Die größten Anteile der Fördermittel erhielten im Jahre 1999 die Forschungsvereinigungen für die Bereiche

- Metallindustrie (Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen) mit 19,18 % der Fördermittel,
- Textil (Textil- und Bekleidungsgewerbe) mit 15,23 % der Fördermittel und
- Maschinenbau mit 13,38 % der Fördermittel.

Im Vergleich dazu erhielt beispielsweise die Sparte Dienstleistungen, zu der u. a. die Bereiche Informatik sowie Verpackungs-, Entsorgungs- und Umwelttechnik gehören, nur 5,04 % der Fördermittel.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Ziel des Förderprogramms mit dem derzeitigen Verfahren nicht vollständig erreicht wird, da die Forschungsergebnisse in zu geringem Umfang von KMU genutzt werden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass das Bundesministerium es versäumt hat, KMU als Zielgruppe der Fördermaßnahmen eindeutig zu benennen. Alle am Verfahren Beteiligten sollten klare Vorstellungen vom Kreis der zu begünstigenden Unternehmen haben. Die Forschungsvereinigungen und auch die Gutachter sollten zudem im Rahmen des Antragsverfahrens nachvollziehbar zu der Frage des wirtschaftlichen Nutzens des geförderten Forschungsprojekts für KMU Stellung nehmen. Der Bundesrechnungshof hat darin ein Gebot sowohl der Ordnungsmäßigkeit als auch der Wirtschaftlichkeit des Vergabeverfahrens gesehen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter dargelegt, dass es dem Bundesministerium nicht gelungen ist, die Überlegungen des Haushaltsgesetzgebers zu einer Eigenbeteiligungsquote der Wirtschaft an den geförderten Forschungsvorhaben in seine Förderkonzeption umzusetzen. Er hat es für erforderlich gehalten, dass die Forschungsvereinigungen bei der Antragstellung einen Finanzierungsplan vorlegen, aus dem ersichtlich ist, in welchem Umfang sich der Bund und die Wirtschaft an der Finanzierung beteiligen. Auf der Grundlage eines solchen Finanzierungsplans sollte das Bundesministerium vor Bewilligung der Mittel prüfen, ob die vorgesehene Beteiligung der Unternehmen wirtschaftlich angemessen ist oder ob ein Ausnahmefall vorliegt, in dem eine Vollfinanzierung des Forschungsprojekts durch den Bund vertretbar erscheint. Der Bundesrechnungshof hat einen vollständigen Finanzierungsplan als Grundvoraussetzung für die nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen notwendige Prüfung betrachtet, ob die Gesamtfinanzierung der projektbezogenen Ausgaben und damit die Fertigstellung des Projekts gesichert ist.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass bei der Berechnung der Eigenbeteiligungsquote der Wirtschaft ausschließlich Geldleistungen für konkrete Projekte ein verlässliches Indiz für das Interesse der Unternehmen an dem Forschungsprojekt sind. Er ist davon ausgegangen, dass gerade die Unternehmen, die sich an der Finanzierung einzelner Projekte beteiligen, darauf hinwirken, dass die geförderte Forschung den tatsächlichen Bedürfnissen der Praxis entspricht und effektiv durchgeführt wird. Der Bundesrechnungshof hat die von der AiF für das Jahr 1998 ermittelte Finanzierungsquote nicht für geeignet erachtet, eine angemessene Eigenbeteiligung der Wirtschaft nachzuweisen. Die AiF hat Leistungen anerkannt, die keinem konkreten Forschungsprojekt zugeordnet werden konnten. Weiter hat sie Ausgaben als Eigenleistungen der Wirtschaft anerkannt, die bereits mit der Pauschale abgegolten waren. Auch bei den von den Forschungsvereinigungen an die AiF geleisteten Vereinsmitgliedsbeiträgen handelte es sich nicht um Finanzierungsbeiträge der Wirtschaft. Schließlich sind die in Forschungsvorhaben geflossenen Eigenmittel der Forschungsvereinigungen und Forschungsstellen nicht unmittelbar der Wirtschaft als Eigenleistungen zurechenbar.

Der Bundesrechnungshof hat abschließend dargelegt, dass das Förderprogramm mit der Steuerung der Mittelvergabe über eine Limitierung die Möglichkeit verliert, flexibel auf Strukturveränderungen der Wirtschaft zu reagieren, wie sie in Schwerpunktverschiebungen zwischen den Branchen sowie zwischen verarbeitendem und Dienstleistungsgewerbe sichtbar werden. Da die Limits als Orientierungsgröße des zu erwartenden Fördervolumens dienen, versetzen sie die Forschungsvereinigungen in die Lage, in ihren Haushalt feste Beträge einzuplanen, die ihnen – vorbehaltlich einer positiven Förderentscheidung – aus dem Fördertopf zustehen. Dadurch besteht die Gefahr, dass Besitzstandsdenken und Mitnahmeeffekte begünstigt werden. Die Vergabe der Zuwendungen gerät damit in die Nähe einer institutionellen Förderung der Forschungsvereinigungen. Elemente einer institutionellen Förderung werden auch bezogen auf die AiF als Dachorganisation und damit Interessenvertretung der Forschungsvereinigungen deutlich. Die Verteilung der Fördermittel unter Zugrundelegung der Limits sichert den

Forschungsvereinigungen Zugang zu einem bestimmten, vorab festgelegten Anteil der Fördermittel. Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, dass damit der Bestand einer jeden Forschungsvereinigung gesichert ist. Die Bestandssicherung kommt unmittelbar der AiF zugute, da sie sich mit Vereinsmitgliedsbeiträgen finanziert, die von den Forschungsvereinigungen gezahlt werden.

26.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass im Bereich der Mittelstandsförderung mit unterschiedlichen quantitativen Definitionen gearbeitet werde. Es hat erklärt, für das vorliegende Förderprogramm gelte zukünftig „ein Jahresumsatz bis zu 125 Mio. Euro (einschließlich verbundener Unternehmen) als Maßstab für die Zuordnung zur Kategorie KMU“.

Das Bundesministerium hat weiter zugesagt, dass in Zukunft sowohl bei Antragstellung als auch bei der Bewertung der Anträge ausführlich auf die Bedeutung der Forschungsergebnisse für KMU eingegangen werde.

Im Übrigen hat das Bundesministerium die Kritik des Bundesrechnungshofes in den wesentlichen Punkten zurückgewiesen:

Es hat die Auffassung vertreten, mit dem Förderprogramm sei das Ziel erreicht worden, insbesondere KMU zu fördern. Die Festlegungen des Haushaltsgesetzgebers zur Finanzierung seien mit der Förderkonzeption umgesetzt worden. Fehler bei der Ermittlung der Eigenleistungen seien nur in Einzelfällen aufgetreten. Die Verpflichtung einzelner Unternehmen zu projektbezogenen Zahlungen könne im Einzelfall – beispielsweise für Projekte mit einem kleinen Kreis potenzieller Interessenten oder bei besonders großen Projekten – wünschenswert sein, sei „aber für den Regelfall von Projekten mit Zusatzausgaben von 150 000 Euro bis 200 000 Euro mit interessierten KMU einer gesamten Branche nicht sinnvoll“. Das Bundesministerium hat deshalb in Aussicht gestellt, in Zukunft die Eigenbeteiligung auf der Ebene der Forschungsvereinigungen darzustellen. Dies entspreche deren Rolle als Antragsteller/ Zuwendungsempfänger und genüge dem Haushaltsrecht. Der Finanzierungsplan müsse nach Auffassung des Bundesministeriums keine aufgegliederte Berechnung sämtlicher mit dem Förderzweck zusammenhängenden Ausgaben nebst einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung enthalten. Dies sei auch in anderen Förderbereichen nicht üblich. Das Bundesministerium hat allerdings zugesagt, in Zukunft vor der Bewilligung der Fördermittel zu prüfen, ob die Gesamtfinanzierung des Forschungsprojekts gesichert ist.

Das System der Limitierung ist nach Auffassung des Bundesministeriums hinreichend flexibel. Dies zeige sich daran, dass aufstrebende Forschungsvereinigungen mit zukunftsweisenden Themen (Informatik, Umwelttechnik etc.) schnell an Gewicht gewonnen hätten. Es werde allerdings prüfen, ob bei der Festlegung der Limits in Zukunft die Umsetzungserfolge berücksichtigt werden könnten. Die Limits böten den Forschungsvereinigungen nicht die Möglichkeit, feste Beträge in ihren Haushalt einzuplanen, da die Fördermittel nur bewilligt würden, wenn die Qualität der Forschungsprojekte den hohen Anforderungen entspreche. Sie dienten den Forschungsvereinigungen ausschließlich als Orientierungsrahmen. Um dem Verdacht der institutionellen Förderung der Forschungsvereinigungen entgegenzutreten, seien die Chancen neu hinzugekommener Forschungsvereinigungen zu vergrößern. Darüber hinaus seien keine Elemente einer institutionellen Förderung der AiF zu erkennen.

26.4

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes bleibt abzuwarten, ob die vom Bundesministerium nunmehr gewählte KMU-Definition dem Ziel des Förderprogramms, strukturbedingte Nachteile kleiner und mittlerer Unternehmen im Bereich der Forschung und Entwicklung auszugleichen, gerecht wird.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die haushaltsrechtlich vorgesehene Eigenbeteiligung der Wirtschaft durch das Förderkonzept sicherzustellen ist. Mit der Eigenbeteiligung der Wirtschaft soll deren Interesse an bestimmten Projekten der Gemeinschaftsforschung dokumentiert werden. Insofern ist es folgerichtig, grundsätzlich nur solche Finanzierungsbeiträge anzuerkennen, die zu einer spürbaren Belastung interessierter Unternehmen führen. Vor diesem Hintergrund wird die vom Bundesministerium geäußerte Vorstellung zu erörtern sein, in Zukunft die Eigenbeteiligung auf der Ebene der Forschungsvereinigungen darzustellen. Dabei wird nach den Erläuterungen zum Ausgabetitel im Bundeshaushaltsplan darauf zu achten sein, dass die Wirtschaft im Regelfall einen konkreten Finanzierungsbeitrag zu den geförderten Projekten leistet und die Vollfinanzierung aus Bundesmitteln nur im begründeten Ausnahmefall in Betracht gezogen wird.

Die Entscheidung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, hat das Bundesministerium vor der Bewilligung der Fördermittel zu treffen. Eine nachträgliche Ermittlung führt zu unangemessenem Verwaltungsaufwand und begründet die Gefahr, dass auch solche Leistungen der Wirtschaft als finanzielle Beiträge angesehen werden, die unabhängig von einem konkreten Forschungsprojekt erbracht worden sind. Bereits nach den allgemeinen Bestimmungen für die Projektförderung ist vor der Förderentscheidung die Frage zu prüfen, ob die vom Bund angestrebten Zwecke ohne die Zuwendung nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang erreicht werden können (Subsidiaritätsgrundsatz). Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass die für eine solche Prüfung notwendigen Angaben bei der Antragstellung im Finanzierungsplan der geförderten Projekte enthalten sein müssen. Die Einhaltung dieser Vorgaben entspricht nicht nur dem Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot, sondern auch der berechtigten Forderung nach einer Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfänger des Bundes.

Der Bundesrechnungshof bleibt ferner bei seiner Auffassung, dass die Festlegung einer Förderhöchstgrenze für jede Forschungsvereinigung einen Anreiz bietet, die entsprechend bereitgestellten Fördermittel auch für solche Vorhaben auszuschöpfen, deren wissenschaftliche Qualität und deren erwarteter Nutzen nicht hinreichend nachgewiesen sind.

Der Bundesrechnungshof hält es insgesamt für erforderlich, dass das Bundesministerium seine Förderkonzeption überprüft, den haushaltsrechtlichen Vorgaben Rechnung trägt und eine klare Trennung der hier vorgegebenen Projektförderung von der institutionellen Förderung herbeiführt.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
(Einzelplan 10)

27 Gebühren für Amtshandlungen des Bundessortenamtes
(Kapitel 10 10 Titel 111 01)

27.0

Das Bundessortenamt erhebt für die Amtshandlungen nach dem Sortenschutz- und dem Saatgutverkehrsgesetz Gebühren, die seine Ausgaben nur zu rd. 50 % decken.

27.1

Nach dem Saatgutverkehrsgesetz (SaatG) und dem Sortenschutzgesetz (SortG) obliegt dem Bundessortenamt, Pflanzensorten zuzulassen und Sortenschutzrechte zu erteilen. Für die in diesem Zusammenhang erforderlichen Amtshandlungen – z. B. das Prüfen einer neuen Sorte auf deren Unterscheidbarkeit zu anderen Sorten, deren Homogenität und deren Beständigkeit – hat das Bundessortenamt gemäß § 54 Abs. 2 SaatG und § 33 Abs. 2 SortG i. V. m. dem Verwaltungskostengesetz (VwKostG) Gebühren zu erheben. Das Bundesministerium bestimmte in seiner „Verordnung über Verfahren vor dem Bundessortenamt“ so genannte Festgebühren. Die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der jeweiligen Amtshandlungen, auch für das Züchtungswesen und die Allgemeinheit, sind dabei angemessen zu berücksichtigen. Sie sind nicht nach einzelnen Pflanzensorten, sondern grundsätzlich nach Artgruppen gestaffelt.

27.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Gebührenerhebung des Bundessortenamtes. Er stellte fest, dass das Bundesministerium die Gebührensätze nicht nach dem tatsächlichen Arbeitsaufwand für die jeweiligen Amtshandlungen und nicht nach deren Nutzen, auch für das Züchtungswesen und die Allgemeinheit, ermittelte und festsetzte. Sie beruhen vielmehr auf nicht nachvollziehbaren Schätzungen, die sich am Gesamtaufwand des Bundessortenamtes für die Durchführung der Prüfungen orientieren. Darüber hinaus sollen die Gebührensätze eine allgemein unterstellte verminderte finanzielle Belastbarkeit der Pflanzenzüchter berücksichtigen.

Der Kostendeckungsgrad liegt seit dem Jahre 1994 bei ca. 50 % des Gesamtaufwandes. Das Bundesministerium passte die Gebührensätze des Bundessortenamtes in der Vergangenheit nicht so an, dass ein höherer Kostendeckungsgrad erreicht worden wäre. Hierdurch entgingen dem Bundeshaushalt bei einem jährlichen Gebührenaufkommen des Bundessortenamtes in Höhe von derzeit rd. 11 Mio. DM erhebliche Einnahmen.

Das Bundessortenamt ergänzt zur Zeit seine Haushaltsführung um eine Kosten- und Leistungsrechnung. Damit können künftig die jeweiligen Kosten den einzelnen Amtshandlungen (Produkten) zugeordnet und kostendeckende Gebühren auf dieser Grundlage ermittelt werden. Das Bundesministerium teilte mit, die Gebührentatbestände nicht nur strukturell ändern, sondern die Gebührensätze auch anheben zu wollen, ohne sich jedoch näher festzulegen.

27.3

Der Bundesrechnungshof hat die Festlegung der Gebührensätze durch das Bundesministerium beanstandet.

Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Gebührensätze für die einzelnen Produkte des Bundessortenamtes mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung zu bestimmen und dabei die Bedeutung, den wirtschaftlichen Wert oder den sonstigen Nutzen der Amtshandlung zu berücksichtigen. Um eine Erhöhung des bislang niedrigen Kostendeckungsgrades zu erreichen, hat es sie fortlaufend anzupassen.

27.4

Das Bundesministerium hat erwidert, die Gebühren des Bundessortenamtes könnten – selbst nach Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung – nicht nach dem tatsächlichen Arbeitsaufwand für die jeweiligen Amtshandlungen erhoben werden. Bei dem gegenwärtig angewandten Zeiterfassungssystem werde aus verfahrensökonomischen Gründen der Aufwand für geprüfte Pflanzensorten nicht aufgeschrieben.

Außerdem löse ein Antrag auf Schutzerteilung oder Zulassung nicht automatisch eine Prüfung oder einen bestimmten Prüfungsumfang aus. Dies liege vielmehr im Ermessen des Bundessortenamtes.

Der Gesichtspunkt einer Förderung des Züchtungswesens könne bei einer Gebührenbemessung im Einzelfall – d. h. für jede einzelne Sorte – nicht berücksichtigt werden. Der Beitrag zum Marktangebot und zum allgemeinen Nutzen sei im Zeitpunkt der Schutzerteilung und Zulassung nicht ermittelbar; er stelle sich vielmehr erst nach Jahren heraus. Das Gleiche gelte hinsichtlich des für den jeweiligen Pflanzenzüchter zu erwartenden wirtschaftlichen Ertrages. Es müssten deshalb auch in Zukunft die wirtschaftlichen Gesichtspunkte für ganze Artgruppen generell in Betracht gezogen und danach die Gebührensätze festgelegt werden.

27.5

Die Einlassungen des Bundesministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht:

Erst wenn das Bundessortenamt die Kosten für seine Amtshandlungen ermittelt hat, kann das Bundesministerium angemessene Gebührensätze festlegen und sie ggf. im Sinne der zitierten gesetzlichen Bestimmungen ermäßigen. Das Ziel einer Kosten- und Leistungsrechnung liegt gerade darin, alle bei Erstellung eines bestimmten Produktes – hier z. B. die Zulassung einer Sorte – anfallenden Kosten zu erfassen und diesem zuzuordnen; auch einem ggf. unterschiedlichen Prüfungsumfang kann so Rechnung getragen werden. Dabei ist es durchaus möglich, Kosten für zunächst einheitliche Arbeitsvorgänge später auf einzelne Produkte aufzuteilen.

Nach dem Wortlaut des § 54 Abs. 2 SaatG und des § 33 Abs. 2 SortG sind „die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung, auch für das Züchtungswesen und die Allgemeinheit, angemessen zu berücksichtigen“. Bei diesen Regelungen steht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht der wirtschaftliche Nutzen einer einzelnen Züchtung im Vordergrund. Der „Nutzen für das Züchtungswesen“ ist nicht gleichzusetzen mit dem wirtschaftlichen Vorteil für den jeweiligen Pflanzenzüchter. Vielmehr soll die übergeordnete Bedeutung einer Züchtung (Sorte) aufgrund ihrer Eigenschaften – z. B. besonders umweltverträglicher Anbau, Resistenzen gegen bestimmte Schaderreger oder Eignung für den Anbau in benachteiligten Gebieten oder Trockenzonen – bei der Gebührenerhebung berücksichtigt werden. Nur eine solche Sorte kann von besonderem Wert für die Allgemeinheit und auch für das Züchtungswesen sein, weil sie u. a. eine Grundlage für Weiterentwicklungen ist. Deshalb sind nicht ganze Artgruppen in die Betrachtung einzubeziehen, sondern der Wert der einzelnen Sorte hat maßgebend zu sein.

Im Übrigen kann für den Pflanzenzüchter zwar ein wirtschaftliches Risiko darin bestehen, dass sich eine Sorte erst nach einigen Jahren am Markt durchsetzt. Dieses Risiko sollte aber nicht so auf die Allgemeinheit abgewälzt werden, dass – wie in dem bisherigen Verfahren – jede Neuzüchtung Sortenschutz und/oder -zulassung unter ermäßigten Gebühren erhält.

27.6

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium

- nunmehr mit Nachdruck die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung beim Bundessortenamt betreibt,
- die Gebührensätze mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung für die einzelnen Produkte des Bundessortenamtes ermittelt und in angemessener Höhe, d. h. der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert und dem allgemeinen Nutzen entsprechend, festsetzt,
- insgesamt einen höheren Kostendeckungsgrad als bisher anstrebt und
- die Gebührensätze fortlaufend anpasst und
- sich mit dem Bundessortenamt – unabhängig von den oben angeführten Maßnahmen – bemüht, die Ausgaben für die Prüftätigkeit zu senken.

28 IT-Projekte der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
(Kapitel 10 04)

28.0

Projektmanagement und Projektcontrolling waren bei mehreren IT-Projekten der Bundesanstalt unzureichend. Seit dem Jahre 1995 war ein Externer mit Programmierarbeiten für das „Tagesgeschäft“ beauftragt, obwohl es hierfür qualifizierte eigene Mitarbeiter gab. Dies verursachte Mehrkosten von rd. 1,2 Mio. DM. Durch die verzögerte Anschaffung eines mit niedrigeren Betriebskosten zu betreibenden Großrechners entstanden Mehrkosten von rd. 400 000 DM.

28.1

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) ist als Marktordnungsstelle der Europäischen Union und Genehmigungsstelle für den grenzüberschreitenden Verkehr mit Erzeugnissen der Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft in erheblichem Umfang auf Informationstechnik angewiesen.

Die Bundesanstalt betrieb in den letzten Jahren das IT-Projekt „Workflowmanagement“, in dem mehrere Einzelprojekte zusammengefasst sind. Sie will damit die große Zahl ihrer Genehmigungs- und Zahlungsvorgänge besser abwickeln. Hierzu vergab sie viele Aufträge an eine Firma.

Für eines der Projekte erteilte die Bundesanstalt zunächst den Auftrag, das Feinkonzept zu erarbeiten. In ihm wird detailliert beschrieben, wie die fachlichen Anforderungen in IT-technische Vorgaben umzusetzen sind. Anschließend sollte die Firma auf dieser Grundlage auch die Software erstellen.

Die Bundesanstalt schloss mit dem Unternehmen nachträglich Verträge über Arbeiten ab, mit denen schon begonnen worden war.

Bei mehreren Einzelprojekten wurden weit reichende, jedoch vorhersehbare Anforderungen nachgeschoben, als die Programmierarbeiten bereits begonnen hatten. Da hier das für die Erstellung von Software für die Bundesverwaltung geltende Vorgehensmodell unbeachtet blieb, verzögerte sich das ursprünglich auf nur ein Jahr angelegte Projekt „Workflowmanagement“ um mehr als 100 %. Sein Abschluss war zum Ende der Prüfung des Bundesrechnungshofes noch nicht absehbar.

Bei ihrer Gründung zum 1. Januar 1995 durch Zusammenlegung zweier Bundesbehörden trat die Bundesanstalt in einen Vertrag über Programmierarbeiten ein, der immer wieder verlängert wurde. Nach dem Vertrag hatte die Bundesanstalt für einen Programmierer der Fremdfirma pro Jahr rd. 300 000 DM zu zahlen. Für einen Mitarbeiter der Bundesanstalt wären dagegen rd. 100 000 DM aufzuwenden gewesen.

Im Mai 1998 stellte die Bundesanstalt fest, dass die Anschaffung eines neuen Großrechners erforderlich wurde. Obwohl der bis dahin genutzte Rechner pro Tag rd. 4 000 DM höhere Betriebskosten verursachte, setzte die Bundesanstalt den neuen erst im Mai 1999 ein.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes beanstandet:

- Bei einem gemeinsamen Auftrag über Feinkonzept und Programmierarbeiten neigt der Anbieter mit Blick auf einen niedrigen Preis für die Gesamtleistung dazu, den im Feinkonzept zu definierenden Aufgabenumfang möglichst gering zu halten. Parallel dazu wird auch der Programmieraufwand oft zu niedrig angesetzt. Da dies regelmäßig später zu Nachforderungen führt, hat der Bundesrechnungshof der Bundesanstalt empfohlen, bei IT-Projekten künftig kritisch zu prüfen, ob derselbe Externe sowohl mit der Entwicklung des Feinkonzeptes als auch mit den Programmierarbeiten beauftragt werden sollte.
- Durch die nachträglichen Vertragsabschlüsse nahm sich die Bundesanstalt jeden Verhandlungsspielraum. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert sicherzustellen, dass Externe künftig erst nach Vertragsabschluss mit den Arbeiten beginnen.
- Später nachgeschobene fachliche Aufgabenänderungen von IT-Systemen sind ein Zeichen mangelhaften Projektmanagements. Die Bundesanstalt muss dafür sorgen, dass die fachlichen Anforderungen an IT-Vorhaben durch den Anwender vor Beginn der Programmierarbeiten möglichst vollständig geklärt sind.
- Der Programmierer der Fremdfirma hat Arbeiten des „Tagesgeschäfts“ erledigt, für die kostengünstigere eigene Mitarbeiter der Bundesanstalt verfügbar waren. Angesichts der sich hieraus ergebenden Mehrkosten von mindestens 1,2 Mio. DM hat der Bundesrechnungshof gefordert, das Vertragsverhältnis mit der Fremdfirma aus wirtschaftlichen Gründen alsbald zu überprüfen und zu beenden.
- Den neuen Großrechner beschaffte die Bundesanstalt zu zögerlich. Durch die um mindestens sechs Monate verspätete Anschaffung entstanden vermeidbare Mehrkosten von rd. 400 000 DM. Bereits erkannte Einsparpotenziale an Haushaltsmitteln sollten unverzüglich ausgeschöpft werden.

Der Bundesrechnungshof forderte die Bundesanstalt auf, eine Projektorganisation aufzubauen, die der Vielzahl und der Bedeutung der IT-Projekte für ihre Arbeit angemessen ist. Für jedes Projekt sollte ein Verantwortlicher bestimmt werden, der vor allem für regelmäßige Berichte über Meilensteine, Kosten, Risiken und Personaleinsatz zu sorgen hat. Ein für den Fortgang aller IT-Projekte Verantwortlicher sollte den Projekten nicht nur die notwendigen Ressourcen zuordnen; er müsste auch in der Lage sein, einen ggf. gebotenen Projektabbruch frühzeitig zu erkennen und durchzusetzen.

28.3

Die Bundesanstalt hat, abgestimmt mit dem Bundesministerium, zugesagt, ein wirksames Projektmanagement und -controlling aufzubauen. Sie beabsichtige, künftig die Entwicklung des Feinkonzeptes und die Softwareerstellung getrennt auszuschreiben. Außerdem würden Programmierarbeiten künftig erst nach Vertragsabschluss begonnen. Die Anwenderforderungen würden in Zukunft durch Einführung einer eigenständigen Qualitätssicherung und organisationsinterne Regelungen frühzeitig und möglichst lückenlos geklärt.

Die seit Jahren eingesetzte Fremdfirma habe eine Reihe komplexer Fachverfahren der Bundesanstalt betreut und sei unverzichtbar gewesen. Die Übernahme ihrer Leistungen durch eigenes Personal sei bereits im Jahre 1988 begonnen worden. Dieser Prozess habe bisher aber weder durch Schulung noch durch Neueinstellung eigenen Personals abgeschlossen werden können. Die Bundesanstalt werde sich jedoch weiterhin um eine schnellstmögliche Ablösung des externen Mitarbeiters bemühen.

Ein Großrechner, der den Anforderungen entsprochen habe, sei nicht früher am Markt erhältlich gewesen.

Abschließend wies die Bundesanstalt darauf hin, dass sie wegen der Euro-Einführung und der aktuellen Situation auf dem „Rindfleischsektor“ zunächst von anderen Tätigkeiten außerordentlich beansprucht worden sei.

28.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusagen der Bundesanstalt, ein wirksames Projektmanagement und -controlling aufzubauen. Zu Umsetzungsterminen und beabsichtigtem Ressourceneinsatz fehlen jedoch bisher eindeutige Aussagen.

Die Bundesanstalt hat keine überzeugenden Argumente vorgetragen, weshalb sie die bestehende Abhängigkeit von der Fremdfirma so lange hingenommen hat. Sie sollte die Fremdfirma durch eigene Mitarbeiter möglichst kurzfristig ablösen.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass die Bundesanstalt ihren Bedarf an einem neuen Großrechner früher mit einem Modell hätte decken können, das am Markt erhältlich war. Sie hat bereits erkannte Einsparpotenziale künftig unverzüglich auszuschöpfen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Bundesanstalt durch die aktuellen Probleme außerordentlich in Anspruch genommen ist. Gerade in dieser Situation kann aber eine leistungsfähige Informationstechnik die Arbeit der Bundesanstalt wirkungsvoll unterstützen.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

29 Zuwendungen zur Förderung der Reintegration ausländischer Arbeitnehmer
(Kapitel 11 09 Titel 685 01)

29.0

Das Bundesministerium finanzierte ganz überwiegend die Personal- und Sachkosten einer Einrichtung, deren Hauptaufgabe es war, die Rückkehrbereitschaft ehemaliger Gastarbeiter in die Türkei aktiv zu fördern. Gemessen an der Höhe der Zuwendung erzielte die Einrichtung nur geringe Erfolge. Wegen mangelnder Aufsicht des Bundesministeriums überstiegen die Fördermittel die Kosten der Einrichtung, sodass diese Gewinne erzielen konnte. Das Bundesministerium bemerkte auch nicht, dass die Einrichtung einen Teil der Mittel zweckwidrig verwendete.

29.1.1

Das Bundesministerium fördert die Rückeingliederung in Deutschland lebender Ausländer, die sich entschlossen haben, in ihre Heimat zurückzukehren. Auf Initiative des Bundesministeriums wurde im Jahre 1988 das Projekt „Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft bei der beruflichen Reintegration von Ausländern" ins Leben gerufen. Flankiert durch konkrete Beratung sowie Ausbildungs- und Beschäftigungsangebote im Heimatland sollte die Rückkehrbereitschaft ehemaliger Gastarbeiter in die Türkei aktiv gefördert werden. Insbesondere sollten jugendliche Rückkehrer bei der zum Teil problematisch verlaufenden beruflichen Integration in ihrer Heimat unterstützt werden. Neben dem türkischen Arbeitsministerium gehörten der Initiative auch namhafte deutsche Industrieunternehmen an. Zur Wahrnehmung der Aufgaben wurde im Jahre 1988 eine gemeinnützige GmbH gegründet, die Koordinierungsstelle zur Förderung der Reintegration durch Qualifizierung und Existenzgründung (Koordinierungsstelle). Das Bundesministerium finanzierte die Personal- und Sachkosten der Koordinierungsstelle aus Kapitel 11 09 Titel 685 01 (Förderung der Eingliederung und Rückeingliederung ausländischer Arbeitnehmer).

Im Jahre 1996 bekräftigten das Bundesministerium und die deutsche Wirtschaft ihre Absicht, im Rahmen des Projektes weiter zusammenzuarbeiten und das Tätigkeitsfeld auf einzelne Projekte in mittel- und osteuropäischen Staaten auszudehnen. Die Koordinierungsstelle eröffnete im Jahre 1997 in der Türkei ein Repräsentanzbüro.

Um das Hauptziel – die Förderung der Rückkehrbereitschaft in Deutschland lebender Ausländer – zu erreichen, sollte die Koordinierungsstelle verschiedene koordinierende und moderierende Aufgaben wahrnehmen. Zudem sollte sie

- in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) und deutsch-türkischen Unternehmern Job-Börsen durchführen sowie unternehmensbezogene Konzepte erarbeiten,
- Ausländer, insbesondere Türken, über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Heimatland und über die Möglichkeiten einer Existenzgründung sowie über Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten beraten und
- eine Datenbank mit Bewerbern und Interessenten für eine Tätigkeit in der Türkei erstellen und laufend aktualisieren sowie Kontakte zwischen Unternehmen und Bewerbern vermitteln.

Das Bundesministerium bewilligte der Koordinierungsstelle zur Deckung ihrer gesamten Ausgaben (Vollfinanzierung) als Projektförderung für den Förderzeitraum vom 1. September 1996 bis 31. Dezember 1999 als nicht rückzahlbare Zuwendung einen Betrag von rd. 5,3 Mio. DM. Hiervon entfielen 63 % auf Personalausgaben und der Rest auf Sachausgaben. Ausgezahlt wurden wegen der Einbehaltung der letzten Rate rd. 5 Mio. DM.

29.1.2

Das Prüfungsamt des Bundes Berlin (Prüfungsamt) hat die Förderung der Koordinierungsstelle geprüft und Folgendes festgestellt:

- Die Koordinierungsstelle vermittelte im Förderzeitraum insgesamt 152 türkische Arbeitnehmer in ein Beschäftigungsverhältnis im Heimatland oder ermöglichte ihnen eine Existenzgründung.
- Nach den Jahresabschlüssen erzielte die Koordinierungsstelle im Zeitraum von 1988 bis 1999 Gewinne in der Gesamthöhe von rd. 425 000 DM. Diese Gewinne stammten nahezu vollständig aus Bundesmitteln, da die Koordinierungsstelle neben den Bun-

deszuwendungen nur geringe Projektmittel der Arbeitsverwaltung erhielt.

Die Koordinierungsstelle zeigte dem Bundesministerium nicht an, dass sie einen Teil der Bundesmittel nicht für die Erfüllung des Zuwendungszweckes benötigt hatte. Das Bundesministerium seinerseits ließ sich die Jahresabschlüsse und die Berichte der Wirtschaftsprüfer, aus denen die Gewinne ersichtlich waren, nicht vorlegen.

Aufgrund der Feststellungen des Prüfungsamtes zahlte die Koordinierungsstelle Ende des Jahres 2000 von den erzielten Gewinnen 251 000 DM zurück. Die restlichen Gewinne sollen nach Abschluss eines noch laufenden Projektes in Osteuropa erstattet werden.

- Unabhängig von den tatsächlich angefallenen Ausgaben gewährte das Bundesministerium der Koordinierungsstelle im Förderzeitraum für ihren Geschäftsbedarf auf der Basis der zuwendungsfähigen Personalausgaben mit jährlich unterschiedlichen Prozentsätzen eine Pauschale in Höhe von insgesamt 573 000 DM. Diese so genannte Geschäftskostenpauschale sollte Büro- und Telekommunikationskosten sowie ähnliche Kosten abgelten. Die tatsächlich entstandenen Ausgaben betrugen laut Verwendungsnachweis 483 000 DM.

  Aus der Geschäftskostenpauschale wurden auch die Anschaffung und der Betrieb von Dienstfahrzeugen finanziert. Die Koordinierungsstelle nutzte in der Zeit von Ende August 1995 bis Anfang Januar 1998 zunächst eine Großraumlimousine als Dienstfahrzeug (Kaufpreis rd. 43 000 DM) und leaste anschließend einen PKW (fiktiver Kaufpreis – einschließlich Sonderausstattung – rd. 61 000 DM). Ferner erwarb die Koordinierungsstelle als Dienstfahrzeug ein Motorrad der Luxusklasse, eine Ducati 900 Monster. Das Motorrad wurde ausschließlich durch einen der beiden Geschäftsführer in der Zeit von Ende Mai 1997 bis Ende November 1997 genutzt und nach einem Unfall verkauft. Die Anschaffung von Dienstfahrzeugen war im für verbindlich erklärten Finanzierungsplan nicht vorgesehen und wurde auch nicht mit dem Bundesministerium abgestimmt. Aufgrund der Feststellungen des Prüfungsamtes erstattete der Gesellschafter der Koordinierungsstelle die für das Motorrad einschließlich der dafür beschafften Kleidung aufgewendeten Mittel (rd. 20 000 DM).

Nach der Prüfung des Prüfungsamtes trennte sich die Koordinierungsstelle von einem der beiden Geschäftsführer.

29.1.3

Vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Änderungen im Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht, der Anwerbung ausländischer Spezialisten (sog. Greencard), eines sich abzeichnenden Zuwanderungsgesetzes und nicht zuletzt der Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene unterzog das Bundesministerium seine Maßnahmen im Zusammenhang mit der Rückkehr und der beruflichen Eingliederung von Ausländern einer kritischen Bewertung. Es berücksichtigte dabei auch die Feststellungen des Prüfungsamtes.

Im Ergebnis soll die Koordinierungsstelle vorzeitig – spätestens zum 31. Dezember 2002 – aufgelöst werden. Die durch die Koordinierungsstelle in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt und türkischen Firmen organisierten Job-Börsen sollen in alleiniger Zuständigkeit der Bundesanstalt fortgeführt werden. Neue Ausbildungsprojekte für zurückgekehrte bzw. zurückkehrende Jugendliche will das Bundesministerium nicht mehr finanzieren.

29.2

Der Bundesrechnungshof und das Prüfungsamt haben insbesondere die Beratungsaktivitäten und die Job-Börsen als sinnvoll zur Zielerreichung – Förderung der Rückkehrbereitschaft in Deutschland lebender Ausländer – anerkannt. Angesichts des hohen Mitteleinsatzes haben sie indessen den erzielten Erfolg – Rückführung von 152 türkischen Arbeitnehmern – als zu gering bewertet. Die Arbeit der Koordinierungsstelle einzustellen, haben sie daher für die richtige Schlussfolgerung gehalten.

Nicht hinnehmbar ist es, dass die Koordinierungsstelle aus den Zuwendungen in den Jahren von 1988 bis 1999 Gewinne von rd. 425 000 DM erzielen konnte, ohne diese dem Bundesministerium anzuzeigen und sie abzuführen. Dem Zuwendungsrecht liegt der Gedanke zugrunde, dass dem Zuwendungsempfänger die für die Zweckerreichung erforderlichen Ausgaben erstattet werden. Soweit die tatsächlichen Ausgaben geringer sind, als im Finanzierungsplan vorgesehen, ist die Zuwendung zurückzuzahlen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das Bundesministerium die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nicht begleitend überprüft hat, z. B. durch Einsichtnahme in die Jahresabschlüsse und die Berichte der Wirtschaftsprüfer.

Weiterhin hat das Bundesministerium nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der Koordinierungsstelle zu Unrecht eine Geschäftskostenpauschale bewilligt. Das Zuwendungsrecht lässt es zwar zu, dass zuwendungsfähige Ausgaben auch nach Prozentsätzen anderer zuwendungsfähiger Ausgaben, z. B. der Personalausgaben, bemessen werden. Hiervon soll jedoch nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn die einzelnen Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt werden können. Da es sich um eine Vollfinanzierung handelte, traf diese Voraussetzung nicht zu. Die tatsächlichen Ausgaben für den Geschäftsbedarf waren im Übrigen aus dem Rechenwerk der kaufmännischen Buchführung ablesbar.

Das Prüfungsamt hat auch die Höhe der Geschäftskostenpauschale beanstandet, da sie erheblich über den tatsächlichen Ausgaben für Geschäftsbedarf lag. Dies trug zum einen dazu bei, dass die Koordinierungsstelle im Förderzeitraum Gewinne erzielte. Zum anderen wurden dadurch Reserven gebildet, die es ihr ermöglichten, im Finanzierungsplan nicht bewilligte Dienstfahrzeuge (zwei Limousinen, ein Motorrad) anzuschaffen. Besonders bedenklich

erscheint der Erwerb des Luxusmotorrades. Es hat sich dem Bundesrechnungshof nicht erschlossen, inwiefern durch Nutzung einer Ducati 900 Monster, der in der Fachpresse „bestechende Optik“ und „faszinierende Agilität“ bescheinigt werden, die Erreichung des Zuwendungszweckes – Rückeingliederung türkischer Arbeitnehmer – gefördert wird. Der Bundesrechnungshof hat die entsprechenden Ausgaben für nicht zuwendungsfähig gehalten. Er betrachtet die Rückerstattung der für das Motorrad eingesetzten Mittel durch den Gesellschafter als angemessen. Eine Rückforderung der für die beiden Limousinen aufgewandten Mittel hält er rechtlich für wenig erfolgversprechend, da alle erwirtschafteten Gewinne an das Bundesministerium abgeführt werden. Das Bundesministerium hätte bei Einsicht in die Jahresabschlüsse und in die Berichte der Wirtschaftsprüfer ohne weiteres die Anschaffung der Fahrzeuge erkennen können.

29.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, die Feststellungen des Prüfungsamtes träfen im Wesentlichen zu. Allerdings teilt es nicht die Schlussfolgerung des Bundesrechnungshofes zum Erfolg der Koordinierungsstelle. Die Darstellung des Verhältnisses zwischen Mitteleinsatz und zurückgekehrten Ausländern verenge die Ergebnisse angesichts der breiteren Aufgaben, insbesondere der moderierenden und koordinierenden Tätigkeiten, auf nur einen Aspekt.

In welcher Höhe Gewinne seit der Gründung der Koordinierungsstelle im Jahre 1988 aus Mitteln des Bundesministeriums herrührten, könne erst nach Auswertung der im Januar 2001 vorgelegten weiteren Jahresberichte ermittelt werden. Rückforderungsansprüche würden dann von den verbleibenden Gewinnansprüchen abgeschöpft.

Im Übrigen könne nicht von einer mangelnden Kontrolle der Koordinierungsstelle durch das Bundesministerium gesprochen werden. Die Abgabe des Gesamtverwendungsnachweises für den Bewilligungszeitraum von 1996 bis Ende 1999 sei für den 30. Juni 2000 vorgesehen gewesen. Das Bundesministerium habe es deshalb nicht als notwendig angesehen, vor diesem Zeitpunkt eine örtliche Prüfung durchzuführen und dabei Belege und Wirtschaftsberichte einzusehen.

29.4

29.4.1

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium im Rahmen der Neuausrichtung der Zuwanderung und der Ausländerbeschäftigung gezogenen Konsequenzen, insbesondere die frühzeitige Auflösung der Koordinierungsstelle, für sachgerecht. Er bleibt aber bei seiner Ansicht, dass dem erheblichen Mitteleinsatz nur geringe Erfolge der Koordinierungsstelle bei der Förderung der Rückkehrbereitschaft in Deutschland lebender türkischer Arbeitnehmer gegenüberstehen. Darin sieht der Bundesrechnungshof keine verengende Betrachtung, denn die Erfolgskontrolle der Arbeit der Koordinierungsstelle hat sich in erster Linie an der Zweckbestimmung des Titels – Förderung der Eingliederung und Rückeingliederung ausländischer Arbeitnehmer – zu orientieren. Im Übrigen hat das Bundesministerium den von ihm behaupteten weiteren Nutzen aufgrund moderierender und koordinierender Tätigkeiten nicht belegt.

29.4.2

Der Bundesrechnungshof hält auch an seinem Vorwurf der mangelnden Kontrolle der Koordinierungsstelle durch das Bundesministerium fest. Das Bundesministerium kann sich nicht darauf berufen, bis zur Vorlage des Gesamtverwendungsnachweises keinen Anlass zu einer Prüfung gehabt zu haben. Der Zuwendungsgeber ist verpflichtet, unabhängig von der – nachträglichen – Verwendungsnachweisprüfung die Verwendung von Zuwendungen begleitend zu überwachen. Anlässlich einer solchen Prüfung hätte es bei Durchsicht der Jahresabschlüsse (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung) und der Berichte der Wirtschaftsprüfer leicht feststellen können, dass über die Jahre hinweg beträchtliche Gewinne zulasten des Bundeshaushaltes erwirtschaftet und daraus zweckwidrig Fahrzeuge angeschafft wurden.

30 Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner (Kapitel 11 13)

30.0

Die Rentenversicherungsträger entrichten an die gesetzlichen Krankenkassen für krankenversicherungspflichtige Rentner aus der Rente Beiträge bis zum Höchstbeitrag. Aus den übrigen beitragspflichtigen Einkommen der Rentner erhalten die Krankenkassen ebenfalls Beiträge bis zum Höchstbeitrag, sodass die Gesamtbeiträge die Höchstgrenze überschreiten können. Die Krankenkassen erstatten den Rentnern auf Antrag deren selbst getragene über dem Höchstbeitrag liegenden Anteile. Die von den Rentenversicherungsträgern getragenen Anteile (in den Jahren 1998 und 1999 insgesamt ca. 11 Mio. DM) verblieben bei den Krankenkassen.

30.1

Die für die Rente zu zahlenden Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge haben die Rentenversicherungsträger und die pflichtversicherten Rentner bis zum Höchstbeitrag jeweils zur Hälfte zu tragen. Die Rentenversicherungsträger behalten die Beiträge ein und führen sie an die Krankenkassen ab. Aus den übrigen beitragspflichtigen Einkommen der Rentner erhalten die Krankenkassen ebenfalls Beiträge bis zum Höchstbeitrag, sodass es zu Gesamtbeiträgen über der Höchstgrenze kommen kann. Das beitragspflichtige Gesamteinkommen überschreitet in diesen Fällen die Beitragsbemessungsgrenze.

Nach § 231 Abs. 2 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) erstattet die Krankenkasse dem Rentner auf

Antrag den von ihm selbst getragenen Anteil, soweit er auf einen Beitrag entfällt, um den die Rente zusammen mit den übrigen Einnahmen (z. B. Arbeitsentgelt, Versorgungsbezüge) die Beitragsbemessungsgrenze überschritten hat. Nach Auskunft des Bundesministeriums für Gesundheit haben die Krankenkassen in den Jahren 1998 und 1999 Beiträge in Höhe von ca. 6 Mio. DM und ca. 5 Mio. DM zurückgezahlt.

Der Beitragsanteil des Rentenversicherungsträgers wird weder diesem noch dem Rentner erstattet, sondern verbleibt bei der Krankenkasse. § 231 Abs. 2 SGB V trifft hierzu keine ausdrückliche Regelung.

Für die Beitragsbemessung und -entrichtung in der Pflegeversicherung sind mit §§ 57 ff. Elftes Buch Sozialgesetzbuch entsprechende Vorschriften anzuwenden. Damit stellt sich die beschriebene Problematik bei diesen Beiträgen in gleicher Weise.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Rechtsvorschriften, die der derzeitigen Handhabung zugrunde liegen, eine Regelungslücke gesehen, durch die die Finanzierung von Renten- und Krankenversicherung vermischt wird. Eine systemgerechte Rückerstattung aller über der Beitragsbemessungsgrenze liegenden Zahlungen hat er aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht gefordert. Er hat deshalb eine Gesetzesänderung angeregt, die eine Beitragsrückerstattung an die Rentenversicherungsträger in gleichem Umfang vorsieht, wie an die pflichtversicherten Rentner.

30.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und der von diesem beteiligte Verband Deutscher Rentenversicherungsträger haben der Anregung des Bundesrechnungshofes zugestimmt.

Das für Fragen der Krankenversicherung zuständige Bundesministerium für Gesundheit hat eine Rückerstattung von Beiträgen abgelehnt, weil die derzeitige Rechtslage die Rentenversicherungsträger angemessen an der historisch gewachsenen Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner beteilige.

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ebenfalls befragte Bundesversicherungsanstalt für Angestellte hat auf eine entsprechende Bestimmung für freiwillig versicherte Rentner (§ 240 Abs. 3 SGB V) hingewiesen, die in diesem Zusammenhang auch angepasst werden müsse. Darüber hinaus befürchte sie bei der vorgeschlagenen Regelung für freiwillig versicherte Rentner einen Verwaltungsaufwand für die Rentenversicherungsträger, der den Nutzen dieser Änderung übersteigen würde.

30.4

Die vorgebrachten Einwände vermögen die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zu ändern.

Bei einem entsprechenden Antrag des Rentners berechnet die Krankenkasse dessen Beitragsrückerstattung. Sie ist in gleicher Höhe an den zuständigen Rentenversicherungsträger ohne nennenswerten zusätzlichen Aufwand möglich, weil es in jedem Einzelfall nur noch zu einer weiteren Zahlung kommt. Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung hat sich in jüngster Zeit erheblich geändert, sodass die Annahme des Fortbestandes einer historisch gewachsenen Finanzierung kein Argument für die Ablehnung der Rückerstattung darstellen kann.

Welche Auswirkungen die Änderungen auf die Beiträge freiwillig versicherter Rentner haben könnten, hat der Bundesrechnungshof nicht geprüft. Bei den Rentenversicherungsträgern sind über die Einkommensverhältnisse der Versicherten keine Unterlagen vorhanden. Die diesbezüglichen Nachweise der Krankenversicherungsträger kann der Bundesrechnungshof mangels Prüfungsrechts nicht einsehen. Inwieweit dieser Bereich bei einer Gesetzesinitiative zu berücksichtigen ist, hat das zuständige Bundesministerium zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass seine Vorschläge in die zur Zeit vorbereitete Neuregelung der Krankenversicherung der Rentner einfließen sollten.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

31 Schwimmende Schifffahrtszeichen an den Seewasserstraßen

31.0

Für die Kennzeichnung der Seewasserstraßen wendet der Bund jährlich durchschnittlich 138 Mio. DM auf. Durch Optimierung der Betonnung, Straffung der Tonneninstandsetzung und Bündelung von Zuständigkeiten sind ohne Sicherheitseinbußen erhebliche Einsparungen möglich.

31.1

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) hat die Verkehrswege, die sie dem Schiffsverkehr

zur Verfügung stellt, im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren zu sichern. Dazu gehört auch die ausreichende Kennzeichnung der Seewasserstraßen durch visuelle Schifffahrtszeichen, meist Tonnen. Für diese Navigationshilfen werden nach Angaben des Bundesministeriums jährlich durchschnittlich 138 Mio. DM ausgegeben. Nach einer im Jahre 1995 durchgeführten Untersuchung „Wirtschaftlichkeit des Seezeichenwesens im internationalen Vergleich“ ist dieser Aufwand, strukturbereinigt, um ein Mehrfaches höher als in anderen westlichen Ländern.

Die Bedeutung der visuellen Schifffahrtszeichen hat durch die nahezu vollständige Ausrüstung der Schifffahrt mit elektronischen Navigationshilfen abgenommen. Die Verwaltung nutzte dies in Einzelfällen, die Betonnung auszudünnen. Systematische Untersuchungen, ob der Aufwand für die Fahrwasser-Kennzeichnung ohne Sicherheitseinbuße in allen Revieren verringert werden kann, liegen nicht vor.

Die ausgelegten Tonnen werden nach unterschiedlichen Zeitspannen mit Spezialschiffen eingeholt und zur Instandsetzung an Land gebracht. Bei Arbeiten am Tonnenkörper ist zwischen Ausbesserungen im Rahmen der regelmäßigen Instandsetzung und der Grundinstandsetzung, die insbesondere die Neubeschichtung mit Spezialfarbe umfasst, zu unterscheiden. Die Intervalle für die regelmäßige Instandsetzung schwanken zwischen 11 und 36 Monaten, die Zeiträume für die Neubeschichtung zwischen zwei und sieben Jahren. Diese Unterschiede sind oft nicht auf die von Revier zu Revier unterschiedliche Beanspruchung zurückzuführen, sondern auf abweichende Anweisungen innerhalb der Verwaltung.

Die Instandsetzung der Tonnen ist insgesamt neun Bauhöfen übertragen, denen zehn Außenstellen und Stützpunkte zugeordnet sind. Während Ausbesserungen von allen Instandsetzungsstellen erledigt werden, sind Neubeschichtungen nur dort möglich, wo alte Farbschichten umweltgerecht entfernt und entsorgt und neue Farbschichten fachgerecht aufgebracht werden können. Die technische Ausstattung der Stellen, die Neubeschichtungen vornehmen, entspricht häufig nicht dem Stand der Technik.

Planung und Steuerung im Bereich der schwimmenden Schifffahrtszeichen obliegen den Dezernaten „Regionales Management“ der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord bzw. Nordwest. Ein Unternehmensberater hatte bereits im Jahre 1977 zur Vermeidung von Doppelarbeiten und Abstimmungsaufwand eine Zusammenlegung dieses Bereichs vorgeschlagen. Die Verwaltung ist diesem Vorschlag bislang nicht gefolgt.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat, gestützt auf Erkenntnisse des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg, den Einsatz und die Instandhaltung der schwimmenden Schifffahrtszeichen als in Teilbereichen unwirtschaftlich beanstandet. Zum einen wurden die Art und Dichte der Kennzeichnung der Fahrwasser nicht ausreichend geprüft, obwohl die abnehmende Bedeutung der Fahrwasserkennzeichnung und deren im Ländervergleich hohe Kosten eine systematische Überprüfung nahegelegt hätten. Zum anderen ist von einem weiteren, erheblichen Rationalisierungspotenzial auszugehen, da die Instandsetzungsintervalle sehr stark differieren, ohne dass dies in jedem Fall fachlich gerechtfertigt wäre. Der Bundesrechnungshof hat weiterhin dargelegt, dass er die Grundinstandsetzung mangels zeitgemäßer Ausrüstung als teilweise unprofessionell und unwirtschaftlich ansieht. Die Kosten der Neubeschichtung schwimmender Schifffahrtszeichen dürften deutlich verringert werden, wenn diese ausschließlich in Anlagen ausgeführt wird, die dem Stand der Technik entsprechen. Der Bundesrechnungshof hat aber auch verdeutlicht, dass er das Fehlen einer übergeordneten Steuerung im Bereich der schwimmenden Schifffahrtszeichen als ursächlich für die festgestellten Mängel ansieht. Eine straffe, die ganze Küste umfassende Führung hätte unwirtschaftliche Einzellösungen verhindert und insbesondere die Zusammenarbeit der Ämter über Amts- und Direktionsgrenzen hinweg erzwungen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen,

- das Ausmaß der Betonnung der Schifffahrtsstraßen zu prüfen,
- Instandsetzungsintervalle bedarfsgerecht einheitlich vorzugeben und deren Einhaltung zu überwachen,
- die Neubeschichtung in wenigen zentral gelegenen, zeitgemäß ausgestatteten Bauhöfen durchzuführen, in einer weitergehenden Untersuchung die optimale Struktur der Tonnen-Grundinstandsetzung zu ermitteln und dabei auch die Vergabe dieser Aufgaben zu prüfen und insbesondere
- die Planungs- und Steuerungsaufgaben für den gesamten Bereich der schwimmenden Schifffahrtszeichen in einem Dezernat zu bündeln.

31.3

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass aufgrund der stetig wachsenden Bedeutung elektronischer Navigationshilfen die Bezeichnung der Fahrwasser nach nautischen Erfordernissen mit dem Ziel zu prüfen sei, die Kosten und den Aufwand zu verringern. Es sei eine Projektgruppe eingerichtet worden, die für die einzelnen Fahrwasser möglichst einheitliche Bezeichnungskriterien erarbeiten und sich daraus ergebende Änderungen in der Bezeichnung festlegen soll. Es werde auch die Empfehlung aufgreifen, für die Wartung der schwimmenden Schifffahrtszeichen einheitliche Intervalle vorzugeben. Die planmäßige Instandsetzung solle grundsätzlich nach drei Jahren, die Beschichtung frühestens nach sechs Jahren durchgeführt werden. Die Instandsetzung der schwimmenden Schifffahrtszeichen solle künftig in einem Datenverarbeitungsprogramm erfasst werden. Dies stelle die Einhaltung der vorgegebenen Wartungsintervalle sicher. Es räume ein, dass mit der Vergrößerung der Instandsetzungsintervalle und einer Verringerung der Anzahl der schwimmenden Schifffahrtszeichen die Auslastung der einzelnen Bauhöfe zurückgehen werde. Aufgrund unterschiedlicher Ausstattung der Bauhöfe sei deshalb eine regionale Bündelung der Tonnenbearbeitung auf besonders

geeignete vorgesehen. Eine Gesamtoptimierung der Tonneninstandsetzung und -lagerung sei aber erst möglich, wenn der Tonnenbestand und tatsächlich erreichbare Instandsetzungsintervalle endgültig festlägen. Die Vergabe dieser Aufgabe an Dritte könne in größerem Umfang erst veranlasst werden, wenn das vorhandene Personal für diese Aufgaben abgebaut worden sei.

Das Bundesministerium hat ferner dargelegt, dass ein Dezernat „Verkehrstechnik“ direktionsübergreifend die systemtechnischen Anforderungen definiere. Diese würden von den Dezernaten „Regionales Management“ regional optimiert, da mit generellen Vorgaben die einzelnen revierspezifischen Charakteristika nicht ausreichend berücksichtigt werden könnten. Die Abstimmungen zwischen den beiden betroffenen Direktionen in Fragen des Schifffahrtszeichenwesens seien bisher ohne nennenswerte Schwierigkeiten verlaufen. Mittelfristig sei beabsichtigt, den Aufwand auf den Bauhöfen und beim Schiffseinsatz u. a. durch verstärkten amtsübergreifenden Einsatz der Seeschiffe und Optimierung des Bestandes an Reservetonnen zu verringern. Ob darüber hinaus die Bündelung weiterer Aufgaben sinnvoll und zweckmäßig sei, müsse noch untersucht werden.

31.4

Der Bundesrechnungshof sieht die Stellungnahme des Bundesministeriums als konstruktiv an. Die Einsetzung der Arbeitsgruppe für die bedarfsgerechte Betonnung der Schifffahrtsstraßen, die Vorgabe einheitlicher längerer Instandsetzungsintervalle und die Ankündigung, mit der Straffung der Instandsetzung der Tonnen zu beginnen, sind Schritte in die richtige Richtung. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass revierspezifische Besonderheiten eine Anpassung allgemeiner Vorgaben erforderlich machen können. Das macht diese aber nicht überflüssig. Insoweit kann der Hinweis auf das Dezernat „Verkehrstechnik“ nicht überzeugen, da es in wesentlichen Bereichen, wie der Organisation der Tonneninstandsetzung, ohne Einfluss ist. Der Bundesrechnungshof ist unverändert der Überzeugung, dass es bei straffer Zentralisierung aller grundlegenden Aufgaben zu den dargestellten Mängeln nicht gekommen wäre. Deshalb genügt es aus seiner Sicht nicht, wenn das Bundesministerium die Notwendigkeit entsprechender Untersuchungen nur unverbindlich einräumt. Sie sollten mit Nachdruck eingeleitet werden.

32 Erhaltung von Brücken im Netz der Bundesfernstraßen
(Kapitel 12 10 Titel 741 33 und 741 43)

32.0

Das Bundesministerium erfüllt seine Aufgaben bei der Brückenerhaltung nur unzureichend. Derzeit fehlen wichtige Steuerungsdaten für die Erhaltungs- und Finanzplanung. Der jährliche Bedarf für Erhaltungsleistungen dürfte deutlich über den tatsächlichen Ausgaben liegen. Wegen der nicht durchgeführten Erhaltungsleistungen verschlechtert sich der Erhaltungszustand der Brücken. Das könnte langfristig die Verfügbarkeit des Bundesfernstraßennetzes einschränken.

32.1

(1) Der Bund ist verpflichtet, die Ausgaben für die Erhaltung der Brücken im Netz der Bundesfernstraßen zu finanzieren. Ende des Jahres 1999 waren über 35 000 Brücken mit einer Brückenfläche von rd. 25 Mio. m² in seiner Baulast. Etwa die Hälfte der Brückenfläche ist älter als 25 Jahre. Das Bundesministerium schätzte Mitte des Jahres 1999 den Wiederbeschaffungswert der Brücken auf rd. 70 Mrd. DM. Die Bundesanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) bewertete im Mai 2000 bei gleicher Brückenfläche den Wiederbeschaffungswert mit rd. 90 Mrd. DM.

Das Bundesministerium hat den notwendigen jährlichen Erhaltungsaufwand für Brücken mit 1 % des Wiederbeschaffungswertes angegeben. Danach müsste der jährliche Erhaltungsaufwand je nach Schätzung 700 Mio. DM oder 900 Mio. DM betragen. Die tatsächlichen Ausgaben des Bundes für die Erhaltung von Brücken haben dagegen in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen. Sie betrugen im Jahre 1992 rd. 499 Mio. DM, im Jahre 1998 rd. 380 Mio. DM.

Nach den letzten dem Bundesrechnungshof bekannten Prognosen des Finanzbedarfs für die Erhaltung der Brücken sollten die bundesweit notwendigen jährlichen Erhaltungsaufwendungen von rd. 800 Mio. DM im Jahre 1998 auf 1 100 Mio. DM bis zum Jahre 2008 ansteigen.

(2) Das Bundesministerium formuliert für die Brückenerhaltung die wirtschaftlichen und technischen Vorgaben, wie die „Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076“. Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Auftragsverwaltung) erfassen auf Grundlage dieser Richtlinie die Bestands- und Zustandsdaten der Brücken und bilden kurz- und mittelfristige Erhaltungsprogramme auf Länderebene.

Der Bund lässt sich von den Ländern die Anzahl der geplanten Erhaltungsmaßnahmen und deren Gesamtkosten mitteilen. Einige Länder nehmen in ihre Erhaltungsprogramme nur die Maßnahmen auf, für die aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre und der mittelfristigen Finanzplanung Bundesmittel zu erwarten sind. Andere Länder nehmen alle die auf, für die aufgrund der Ergebnisse der Brückenprüfung aus technischer Notwendigkeit alsbaldige Erhaltungsmaßnahmen erforderlich sind. In einem Land wird die Höhe der Bedarfsmeldungen danach bestimmt, was das vorhandene Personal tatsächlich bearbeiten kann.

Mit diesen Bedarfsmeldungen und mit Modellrechnungen der Bundesanstalt erstellt das Bundesministerium Prognosen des mittel- und langfristigen Erhaltungsbedarfs und darauf aufbauend die Finanzplanung des Bundes. Das Bundesministerium weist jährlich nach einem Quotenschlüssel die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel den Ländern zu. Auf dieser Grundlage führt die Auftragsverwaltung die Erhaltungsmaßnahmen durch.

Die Angaben der Länder werden nicht übergreifend verdichtet, sodass auf Bundesebene Daten fehlen für:

- Erhaltungsprogramme mit Dringlichkeitsreihung (über Ländergrenzen hinweg) nach objektivierten gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahren und
- langfristige Finanzplanungen und entsprechende Planungen für die Mittelverteilungen auf die Länder, die sich am technisch notwendigen Bedarf ausrichten.

Außerdem fehlen Erfolgskontrollen durch Soll/Ist-Vergleiche hinsichtlich finanzieller und terminlicher Vorgaben und periodische Bilanzierungen (z. B. des Wiederbeschaffungswertes des in den Brücken gebundenen Vermögens).

(3) Voraussetzung für die Erhaltungs- und Finanzplanung ist die Zustandserfassung der Brücken durch regelmäßige Prüfungen. Bei den alle sechs Jahre durchgeführten Brückenhauptprüfungen werden festgestellte Schäden und Mängel in standardisierten Prüfberichten festgehalten, Zustandsbewertungen vorgenommen und daraus automatisiert Zustandsnoten gebildet; diese seit dem Jahre 1999 so ermittelten Daten sind zur Reihung der Erhaltungsmaßnahmen nach Dringlichkeit geeignet. Eine Aussage über die Schadensentwicklung wird erst durch Vergleich von zwei oder mehr Zustandsnoten möglich.

Die Prüfberichte sehen keine Prognosen des Prüfingenieurs vor, die den weiteren Schadensverlauf am Brückenbauwerk unter der Annahme bewerten, dass Maßnahmen zur Mängel- und Schadensbeseitigung unterbleiben. Die Zeit, in der ein Bauwerksschaden zu beseitigen ist, und Empfehlungen zum Umfang der Instandsetzung des Bauwerks werden nur allgemein angegeben (z. B. umgehend, mittelfristig, das gesamte Bauwerk). Weil die Prüfberichte nur in Ausnahmefällen bauwerksbezogene Instandsetzungskosten enthalten, können die Gesamtkosten für die Instandsetzung aller Brückenbauwerke derzeit nicht durch Aufsummierung objektbezogener Kosten ermittelt werden. Vorgaben des Bundesministeriums zur Reihung der Erhaltungsmaßnahmen nach Dringlichkeit und Hinweise zur Ermittlung des optimalen Zeitpunkts zur Durchführung der Erhaltungsmaßnahmen hat der Bundesrechnungshof nicht vorgefunden. Aus den reinen Zustandsnoten, ohne zusätzliche Angaben, lässt sich der Erhaltungsaufwand nicht ermitteln.

(4) Die Bundesanstalt unterstützt das Bundesministerium durch Auswertung der Zustandsnoten. Zudem hat sie auf Veranlassung des Bundesministeriums ein „Managementsystem der Erhaltungsplanung für Brücken- und Ingenieurbauwerke im Fernstraßennetz des Bundes“ (BMS) entwickelt, das ab dem Jahre 2005 eingesetzt werden soll. Dieses System setzt die flächendeckende Erfassung bzw. repräsentative Stichproben über die Schadens- und Zustandsbewertung der Brücken voraus.

In einer nachfolgenden Stufe soll das BMS Grundlagen für die Bedarfsermittlung und Finanzplanung schaffen. Hierzu sind zusätzlich Modelle für Schadens- und Zustandsentwicklungen, objektbezogene Kostenermittlungen und Dringlichkeitsreihungen erforderlich.

Derzeit werden weder objektbezogene Kostendaten noch Abschätzungen über mögliche Schadensentwicklungen bei Bauwerksprüfungen erfasst.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesministerium den Wiederbeschaffungswert der Brücken nicht eindeutig angeben konnte.

Wenn man den vom Bundesministerium angegebenen notwendigen jährlichen Erhaltungsaufwand in Höhe von 1 % des Wiederbeschaffungswertes der Brücken oder die Prognosewerte bis in das Jahr 2008 als näherungsweise brauchbare Rechengröße ansieht, dann ist unter Berücksichtigung der Altersstruktur der Brücken und der tatsächlichen Erhaltungsausgaben von einem erheblichen Reparaturstau auszugehen. Dieser Reparaturstau könnte mittelfristig eine Verschlechterung des Erhaltungszustands der Brücken und langfristig eine Einschränkung der Verfügbarkeit des Bundesfernstraßennetzes bewirken.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass dem Bund ausreichend gesicherte Daten für eine mittel- bis langfristige, an technischen Erfordernissen ausgerichtete Finanz- und Erhaltungsplanung des Bundes fehlen. Die Bedarfsmeldungen der Auftragsverwaltung, die von unterschiedlichen Annahmen ausgehen, liefern für eine überregionale Steuerung auf Bundesebene keine einheitliche Ausgangsbasis. Um den Bestandswert des in den Brücken vorhandenen Anlagevermögens zu sichern, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, ergänzende Daten zu erfassen und für Steuerungszwecke zu nutzen. Unverzichtbar sind beispielsweise neben nachvollziehbaren Kriterien zur Reihung der Erhaltungsmaßnahmen nach Dringlichkeit auch Hinweise zur Ermittlung des optimalen Zeitpunkts zur Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen. Der Bundesrechnungshof hat Soll/Ist-Vergleiche und eine periodische Bilanzierung vermisst, die für eine zielorientierte Steuerung erforderlich sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für eine Schwäche des vorhandenen Regelwerks, dass objektbezogene Kostenschätzungen für Erhaltungsmaßnahmen zur Beseitigung der bei Brückenprüfungen erkannten Mängel und Schäden fehlen. Er sieht erhebliche Unsicherheiten darin, dass das Bundesministerium die benötigten Finanzmittel auf Grundlage der Prüfberichte, der Zustandsnoten und der uneinheitlichen Bedarfsmeldungen der Auftragsverwaltung schätzt. Das Bundesministerium hat so bisher das Ziel, Haushaltsmittel, die sich an den technisch erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen ausrichten, bedarfsgerecht zu veranschlagen und zu steuern, nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat auch festgestellt, dass die zuvor genannten Mängel kurzfristig nicht durch das BMS beseitigt werden. Zwei nach dem neuen Verfahren ermittelte Zustandsnoten können danach für jede Brücke frühestens ab dem Jahre 2010 vorliegen. Die Datenbasis für die Prognose der Schadensentwicklung bleibt unzureichend und die mittelfristige Finanzplanung erreicht nicht die Genauigkeit, die eigentlich heute schon mit den Planungsdaten der Länder möglich wäre.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die ersten Ergebnisse des BMS viel zu spät kommen werden.

32.3

Das Bundesministerium hat den von der Bundesanstalt angegebenen Wiederbeschaffungswert von 90 Mrd. DM bezweifelt und behauptet, dieser Wert bezöge sich auf sämtliche Ingenieurbauwerke des Bundesfernstraßennetzes. Die unterschiedlichen Zahlenwerte für den notwendigen Erhaltungsaufwand entstammten verschiedenen Verfahrensansätzen. Das Bundesministerium hat sich zur Vernachlässigung der Erhaltung und zur Größenordnung des prognostizierten Finanzbedarfs von rd. 1 % des Wiederbeschaffungswertes nicht geäußert.

Es hat darauf hingewiesen, dass die „Prognose des Finanzbedarfs 1992“ die Grundlage der Finanzplanung des Bundes ist und die Mittel seit dem Jahre 1999 nach einem neuen bedarfsorientierten Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Länder verteilt würden. Diese Prognose bilde die Grundlage des aktuellen Finanzbedarfs für die Erhaltung der Brücken bis zum Jahre 2010. Eine verbesserte, regional und sektoral differenzierte Erhaltungsbedarfsprognose für alle Anlagenteile der Bundesfernstraßen sei in Arbeit.

Es hat auch eingeräumt, dass noch Daten fehlen. Diese würden derzeit mit finanzieller Unterstützung durch den Bund bei den Ländern nacherhoben. Bis zum Jahre 2003 lägen sämtliche Informationen über den Zustand der Bauwerke, Bestands- und Erhaltungsdaten sowie Erhaltungsprogramme vor.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, es habe einen Gesamtüberblick über die objektbezogenen Maßnahmen, weil die Länder ein mittelfristiges Bedarfsprogramm für fünf Jahre und eine jährliche Programmplanung (für Maßnahmen kleiner als 2 Mio. DM pauschal und Einzelmaßnahmen größer als 2 Mio. DM mit Angabe der Zustandsnote) meldeten. Zustandsnoten sowie Bestands- und Verkehrsdaten würden vom Bund bei der Aufstellung des Länderschlüssels für die Aufteilung der Erhaltungsmittel berücksichtigt. Für die Erstellung von Prognosen seien objektbezogene Informationen über technische Zustandsentwicklungen der Brücken und Kosten der Mängel- und Schadensbeseitigung nicht notwendig. Zustandsnoten seien nicht dazu vorgesehen, Dringlichkeitsreihungen im Rahmen von Erhaltungsprogrammen zu erstellen.

Das Bundesministerium hat erkannt, dass durch die steigenden Anforderungen an die Erhaltung des Straßennetzes aufgrund der sich verändernden Altersstruktur der Ingenieurbauwerke und des weiter zunehmenden Verkehrs ein Bauwerks-Management-System benötigt wird. Es befasse sich bereits seit einem sehr frühen Zeitpunkt Anfang der 80er-Jahre systematisch mit der Brückenerhaltung und habe deshalb im Jahre 1997 die Bundesanstalt mit der Erarbeitung eines umfassenden Systems beauftragt. Es habe hierzu inzwischen eine große Zahl von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben durchführen lassen, weitere seien in Bearbeitung oder in Vorbereitung. Noch bestehende Defizite seien bekannt und würden schrittweise beseitigt.

Das BMS werde mit allen Modulen im Jahre 2005 einsatzfähig sein und gewissermaßen die Aufstellung eines Bedarfsplanes für die Erhaltung der Brücken ermöglichen. Bereits jetzt seien wesentliche Module, insbesondere für die Bestandserfassung, die Zustandserfassung, die Schadensbewertung und -analyse, die Maßnahmenkataloge und -kosten entwickelt und einsatzreif. Das BMS werde als Ergebnis u. a. zielführende Maßnahmen, deren Kosten sowie Angaben zum Eingreifzeitpunkt und zur Dringlichkeit liefern. Verfahren für Soll/Ist-Vergleiche und periodische Bilanzierungen würden noch entwickelt.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass bei der Auftragsverwaltung objektbezogene Informationen über Schäden und den Zustand der Brücken vorliegen und dort Dringlichkeitsreihungen vorgenommen würden. Objektbezogene Planungen für die Bauwerkserhaltung würden auch weiterhin nur dort durchgeführt.

Zum Vorwurf, dass die Ergebnisse des BMS zu spät kommen, hat es sich nicht geäußert. Es hat vielmehr die Auffassung vertreten, dass die derzeitigen Aktivitäten zur Realisierung des BMS ausreichend sind, da Bestands-, Zustands-, Erhaltungs- und Planungsdaten entweder bereits vorlägen oder bis zum Jahre 2003 bereitgestellt würden.

32.4

Der Bundesrechnungshof hält den von der Bundesanstalt angegebenen Wiederbeschaffungswert für die Brücken von 90 Mrd. DM durchaus für angemessen. Dass sämtliche Ingenieurbauwerke, also Brücken, Durchlässe, Stützwände, Schilderbrücken, Schallschutzwände und Tunnel, insgesamt nur einen Wiederbeschaffungswert von 90 Mrd. DM haben sollen, ist für den Bundesrechnungshof dagegen nicht plausibel.

Die Absicht des Bundesministeriums, die wenig genauen Prognosen der Vergangenheit durch eine neue zu ersetzen, zeigt die bisher kaum überzeugenden Planungs- und Steuerungsansätze. Deshalb bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die bis in die 80er-Jahre zurückreichenden Aktivitäten des Bundesministeriums und die derzeit vorliegenden Ergebnisse weder dem Wert des Anlagevermögens angemessen sind, noch als ausreichend angesehen werden können, um hinreichend genaue Planungsdaten erheben und zur verlässlichen Finanzplanung verwendet werden zu können.

Der Bundesrechnungshof hat nicht bezweifelt, dass das Bundesministerium „einen Gesamtüberblick über die objektbezogenen Maßnahmen“ hat. Er hat aber weiterhin erhebliche Zweifel an der Qualität dieses Überblicks, weil die unterschiedlichen Kriterien für die Bedarfsanmeldungen der Länder – die aus der Sicht des Bundesrechnungshofes unverzüglich vereinheitlicht werden sollten – die dem Bund gemeldeten Daten so beeinflussen, dass sie keine solide Grundlage für die Finanzplanung des Bundes bilden können. Zudem kann der Bund mit den pauschalen Meldungen kleiner Maßnahmen keine länderübergreifende Dringlichkeitsreihung erstellen.

Der Bundesrechnungshof hält objektbezogene Kenntnisse, wie z. B. die Ergebnisse zweier aufeinanderfolgender

Bauwerksprüfungen, für die Planung der Mängel- und Schadensbeseitigung und damit für die Mittelbedarfsplanung für unerlässlich. Gerade die Änderung der Zustandsnote ist für die Zustandsentwicklung eines Bauwerks ein wichtiger Indikator. Die vielen Absichtserklärungen und der geplante Zeithorizont bis zur Einführung des vollständigen BMS sind nicht zufriedenstellend.

Im Übrigen kann der Genauigkeitsgrad der Prognosewerte wesentlich erhöht werden, wenn das bei der Auftragsverwaltung tatsächlich vorhandene Wissen über den technisch notwendigen Erhaltungsbedarf genutzt wird. Auch über die Schadensentwicklung bei den gefährdeten Bauwerken sind vor Ort bessere Kenntnisse vorhanden. Durch Zusammenfassung und Nutzung dieser Informationen ist eine wesentlich genauere Bedarfsplanung möglich.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesministerium seine Anstrengungen erhöhen und dabei auch die Auftragsverwaltung stärker binden muss. Das Bundesministerium sollte im Rahmen der Brückenprüfungen auch objektbezogene Kostenschätzungen für die Brückenerhaltung vorsehen und diese Schätzwerte bei den Prognosen des Finanzbedarfs stärker berücksichtigen, um sobald wie möglich den Widerspruch zwischen den Prognosen und den Veranschlagungen aufzulösen und die Substanzerhaltung und die Verfügbarkeit der Brücken zu gewährleisten.

33 Bedarf und Ausbaustandard von Ortsumgehungen (Kapitel 12 10)

33.0

Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen aus dem Jahre 1992 sieht den Bau von Ortsumgehungen im Zuge von autobahnparallelen Bundesstraßen vor, die für den Fernverkehr nicht mehr bedeutsam sind. Diese Bundesstraßen sollen erst nach dem Bau der Ortsumgehungen in eine sich nach Landesrecht ergebende Straßenklasse abgestuft werden. Bei Verzicht auf einen Neu- oder Ausbau zulasten des Bundes und bei einer sofortigen Abstufung lassen sich Beträge in bis zu dreistelliger Millionenhöhe für andere Maßnahmen verwenden.

Den Planungen von Ortsumgehungen wird häufig ein zu hoher Ausbaustandard, zum Beispiel bei der Querschnittswahl oder der Trassenführung, zugrunde gelegt.

33.1

Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen, eine Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz, legt fest, welche Teile des Bundesfernstraßennetzes neu- oder auszubauen sind. Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen im Auftrage des Bundes auf dieser Grundlage neue Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen, um die Ortsdurchfahrten von weiträumigem Verkehr zu entlasten.

Der gültige Bedarfsplan 1992 sieht den Bau zahlreicher Ortsumgehungen im Verlaufe von autobahnparallelen Bundesstraßen vor. Hierzu hatte das Bundesministerium bereits im Jahre 1987 ein Abstufungskonzept (Abstufen von Bundesstraßen in andere Straßenklassen) entwickelt. Grundlage war die Überlegung, dass Bundesstraßen, die in einem Abstand von weniger als fünf Kilometern parallel zu Bundesautobahnen verlaufen, nicht dem in § 1 Bundesfernstraßengesetz geforderten weiträumigen Verkehr dienen. Im Jahre 1995 hat das Bundesministerium ein weitergehendes Abstufungskonzept vorgelegt, das derzeit umgesetzt wird. Hiernach sollten 2 795 km sofort, weitere 2 258 km erst dann abgestuft werden, nachdem sie gemäß geltendem Bedarfsplan ausgebaut worden sind.

Der Bund stellt Mittel für den Bau der Ortsumgehungen sowie für die betriebliche Unterhaltung und Erhaltung der autobahnparallelen Bundesstraßen zur Verfügung, obwohl wegen der mangelnden Bedeutung für den weiträumigen Verkehr hierfür keine gesetzliche Verpflichtung besteht.

Das Bundesministerium hat Planungsgrundsätze und Ausbauparameter für den Straßenentwurf in Regelwerken vorgegeben. Darin hat es u. a. für die Querschnittsgestaltung so genannte Regelquerschnitte entwickelt, nach denen Straßen unter Beachtung der Gesichtspunkte Verkehrsbelastung, Funktion, Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf und Wirtschaftlichkeit geplant und gebaut werden sollen.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planungen von mehreren Ortsumgehungen geprüft.

33.2.1

Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen enthält den Bau der Ortsumgehungen Jüchen und Hürth-Hermühlheim im Zuge der Bundesstraßen B 59n und B 265n. Hierfür sind insgesamt etwa 100 Mio. DM veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass beide Maßnahmen für den weiträumigen Verkehr nicht erforderlich sind. Die Kriterien nach dem Abstufungskonzept lagen für diese Bundesstraßen vor. Durch die Aufnahme in den Bedarfsplan verzögert sich die Abstufung auf unbestimmte Zeit.

Der Bundesrechnungshof hält den Bau der Ortsumgehungen Jüchen und Hürth-Hermühlheim zulasten des Bundes für nicht geboten. Diese autobahnparallelen Bundesstraßen sollten möglichst umgehend abgestuft werden.

Für den Betrieb, die Unterhaltung und die Erhaltung der ebenfalls abzustufenden Streckenabschnitte der B 59 und B 265 stellt der Bund jährlich durchschnittlich etwa 2,9 Mio. DM bereit.

Der Bundesrechnungshof hat überschlägig ermittelt, dass der Bund für Betrieb, Unterhaltung und Erhaltung aller abzustufenden Streckenabschnitte, auf denen Bedarfsplanmaßnahmen vorgesehen sind, jährlich einen Betrag in zweistelliger Millionenhöhe aufzubringen hat.

33.2.2

Im Zuge der B 64 plante das zuständige Straßenbauamt (Amt) den Bau der drei Ortsumgehungen Herzebrock-

Clarholz, Beelen und Warendorf als neue „dreistreifige“ Kraftfahrstraße, bei der der dritte Fahrstreifen jeweils abwechselnd einer Fahrtrichtung als Überholstreifen dient. Die Planung von höhenungleichen Knotenpunkten zog weitere Kosten bei dem nachgeordneten Wegenetz für deren An- und Verbindungen nach sich. Die Verkehrsbelastung war im Planungsbereich auf der B 64 rückläufig und wies einen geringen Fernverkehrsanteil auf.

Beim Aufstellen der Vorplanung im Jahre 1997 ermittelte das Amt Baukosten in Höhe von etwa 184 Mio. DM, die den Ansatz des Bedarfsplanes 1992 um etwa 100 Mio. DM überschritten. Obwohl die Kostensteigerung erheblich war, erwogen das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung nicht, die vorgesehenen Ausbaustandards zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hält den geplanten „dreistreifigen“ und höhenungleichen Ausbau der Ortsumgehungen Herzebrock-Clarholz, Beelen und Warendorf aufgrund der rückläufigen Verkehrsentwicklung und der geringen Bedeutung des Straßenzuges für den großräumigen und überregionalen Verkehr für zu aufwendig. Er hält auch den „dreistreifigen“ Ausbau der vorhandenen B 64 zwischen den Orten für nicht erforderlich, da der bestehende Querschnitt ausreichend ist, um den künftigen Verkehr sicher und mit angemessener Qualität aufzunehmen. Ein zweistreifiger Neubau der Ortsumgehungen wäre ausreichend.

Er hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Straßenbauverwaltung des Landes nicht veranlasst hat, den Ausbaustandard bei dem sehr geringen Nutzen-/Kostenverhältnis zu senken.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Neubaustrecke höhengleich und zweistreifig zu planen und unter weitgehender Beibehaltung des vorhandenen Ausbauquerschnitts der B 64 zu verkürzen. Damit ließen sich gegenüber der Planung des Amtes rd. 90 Mio. DM einsparen.

33.2.3

Auch die Ortsumgehung B1n Salzkotten wurde zu aufwendig geplant. Bei der Linienabstimmung ermittelte das zuständige Amt im Jahre 1998 Kosten in Höhe von etwa 69,3 Mio. DM, die den Ansatz des Bedarfsplanes 1992 in Höhe von 36 Mio. DM erheblich überschritten. Die Kostensteigerung war zum Teil auf die Verbreiterung auf einen „dreistreifigen“ Querschnitt, die Verlängerung der Baustrecke und einer beabsichtigten höhenungleichen Anbindung an eine Landesstraße zurückzuführen. Im Streckenverlauf der Ortsumgehung waren neun Brückenbauwerke für die höhenungleichen Kreuzungen und Verknüpfungen des nachgeordneten Straßennetzes, die Überführung von Wirtschaftswegen und der kreuzenden Bahnstrecke vorgesehen. Das Amt untersuchte nicht, ob auch ein zweistreifiger Querschnitt und höhengleiche Verknüpfungen ausreichend wären.

Eine von der Straßenbauverwaltung veranlasste Nachbewertung für die Ortsumgehung ergab nur noch ein sehr ungünstiges Nutzen-/Kostenverhältnis und machte die Vordringlichkeit dieser Maßnahme fraglich. Trotzdem stimmte das Bundesministerium der Planung bei der Linienabstimmung zu. Das Amt beabsichtigte, die Kosten durch Verzicht auf die Anbindung der Landesstraße zu senken, um die Vordringlichkeit zu erhöhen. Es hielt jedoch weiter an dem „dreistreifigen“ Querschnitt und den höhenungleichen Verknüpfungen des Wegenetzes fest. Die Kosten wurden zwar auf 51 Mio. DM gesenkt, aber das Nutzen-/Kostenverhältnis verbesserte sich dadurch nur unwesentlich.

Der Bundesrechnungshof hält den geplanten „dreistreifigen“ und höhenungleichen Neubau der Ortsumgehung B1n Salzkotten für zu aufwendig. Er hält einen zweistreifigen Neubau der Ortsumgehung für ausreichend.

Der Bundesrechungshof hat bei einer zweistreifigen im Wesentlichen höhengleichen Trassenführung Einsparungen gegenüber der überarbeiteten Planung des Amtes von rd. 20 Mio. DM aufgezeigt.

33.3

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass Straßen, die nicht mehr die Voraussetzung als Bundesfernstraße erfüllen, für einen Neu- oder Ausbau zulasten des Bundes nicht vorgesehen werden sollten. Er hat dem Bundesministerium daher empfohlen, bei der anstehenden Fortschreibung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen alle noch nicht realisierten Maßnahmen auf der Grundlage des aktuellen überregionalen Verkehrsnetzes und dem vorliegenden Abstufungskonzept oder der Bedeutung für den weiträumigen Verkehr zu prüfen. Durch den Verzicht auf den Bau von Ortsumgehungen auf abzustufenden Bundesstraßen lassen sich Beträge in dreistelliger Millionenhöhe einsparen und für andere Maßnahmen verwenden.

Die dargelegten Beispiele belegen, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder Ortsumgehungen oftmals zu aufwendig planen und damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 BHO nicht ausreichend beachten. Den Planungen von Ortsumgehungen wird häufig ein zu hoher Ausbaustandard bei der Querschnittswahl, dem Trassenverlauf, der Knotenpunktsausbildung (höhenungleich statt höhengleich) zur Anbindung des nachgeordneten Straßen- und Wegenetzes zugrunde gelegt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnten weitere Bundesmittel in bis zu dreistelliger Millionenhöhe für andere dringend erforderliche Projekte verwendet werden, wenn der Ausbaustandard bei Ortsumgehungen verringert wird und die in den Regelwerken enthaltenen Spielräume stärker unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit genutzt werden.

Das Bundesministerium sollte dafür sorgen, dass Ortsumgehungen künftig weniger aufwendig geplant werden und sich der Ausbaustandard stärker nach verkehrlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen ausrichtet. Insbesondere bei Kostensteigerungen im Planungsverlauf und bei mangelnder Wirtschaftlichkeit sollte es veranlassen, dass die Straßenbauverwaltungen eine Senkung des Ausbaustandards prüfen.

33.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es an seiner Absicht festhalte, die autobahnparallelen Bundesstraßen auf der Grundlage der seit 1987 geltenden Kriterien und unter der Voraussetzung, dass eine Relevanz für den Fernverkehr nicht bestehe, abstufen zu lassen. Dies werde nur möglich sein, wenn zuvor mit der Streichung im aktuellen Bedarfsplan signalisiert werde, dass der betreffende Straßenzug seine Bedeutung für die Abwicklung des Fernverkehrs verloren habe. Dem Gesetzgeber solle durch das Bundesministerium und das Bundeskabinett deshalb zusammen mit der Entscheidung über den künftigen Bedarfsplan vorgeschlagen werden, als Voraussetzung für eine umgehende Abstufung autobahnparalleler Bundesstraßen alle Bedarfsplanprojekte auf diesen Strecken zu streichen.

Das Bundesministerium hat weiterhin mitgeteilt, dass die Ortsumgehungen B 59n Jüchen und B 265n Hürth-Hermühlheim in das beabsichtigte Verfahren bei der Fortschreibung einbezogen werden und damit nicht mehr in den künftigen Bedarfsplan aufgenommen werden sollen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass Ortsumgehungen oftmals zu aufwendig geplant und gebaut werden.

Es hat ausgeführt, dass sich für die Planungen der Ortsumgehungen Herzebrock-Clarholz, Beelen und Warendorf im Zuge der B 64 sowie der Ortsumgehung Salzkotten im Zuge der B 1 wesentliche Grunddaten gegenüber den Annahmen, die der Entscheidung des noch geltenden Bedarfsplanes zugrunde lagen, verändert hätten. Vor diesem Hintergrund solle bei der eingeleiteten Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplanes der künftige Bedarf und auch der bisherige Ausbaustandard auf Basis aktueller Kostenangaben, Verkehrsdaten und -prognosen geprüft werden. Neben den bisher verfolgten Planungen sollen auch Varianten für die Ortsumgehungen bewertet werden, die den Forderungen des Bundesrechnungshofes entsprächen.

33.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Aussage des Bundesministeriums, dem Gesetzgeber bei der Fortschreibung des künftigen Bedarfsplanes vorzuschlagen, alle Bedarfsplanprojekte auf autobahnparallelen Bundesstraßen zu streichen. Damit wären die Voraussetzungen für eine sofortige Abstufung dieser Streckenabschnitte geschaffen.

Das Bundesministerium sollte künftig bereits bei den Abstimmungsgesprächen über die Vorentwürfe darauf achten, dass die Straßenbauverwaltungen einen angemessenen Ausbaustandard zugrunde legen und damit wirtschaftlich planen.

34 Stationszeichen an Bundesfernstraßen (Kapitel 12 10 Titel 741 43)

34.0

Das Bundesministerium hat in den vergangenen Jahren versäumt, bundesweit einheitliche Vorgaben für die wirtschaftliche Form und Aufstellung von Stationszeichen zu machen. Hierdurch konnten die Straßenbauverwaltungen der Länder sehr unterschiedliche und unnötig aufwendige Stationszeichen beschaffen und an den Bundesfernstraßen aufstellen. Vermeidbare Mehrausgaben für den Bund sind die Folge.

34.1.1

Als Straßenbaulastträger für Bundesfernstraßen finanziert der Bund die Ausgaben für die Beschaffung, Aufstellung und Erhaltung der Stationszeichen an Bundesfernstraßen. Die Stationszeichen und die darauf verschlüsselten Informationen sind Teil des Straßendatenbanksystems. Sie dienen den Straßenbauverwaltungen der Länder (Auftragsverwaltung) dazu, Standorte und weitere Merkmale an Straßen zu markieren und auf entsprechenden Straßenkarten abzubilden.

Der Bund hat zu den Stationszeichen Hinweise und Empfehlungen vorgegeben, die der Auftragsverwaltung Gestaltungsspielräume bei der Form, bei den abzubildenden Inhalten und beim Aufstellen ermöglichen. Mindestens zwei Informationen sind auf den Stationszeichen zu verschlüsseln. Das sind die Straßenbezeichnung (z. B. Autobahn, Bundesstraße) und der genaue Standort.

Das herkömmliche Stationszeichen **(vgl. Abbildung 1)** ist ein Dreieckskörper, in Ausnahmefällen eine Tafel. Es soll in der Regel alle 200 m am rechten Straßenrand, bei zweibahnigen Straßen jeweils rechts und links, etwa 1 m vom Fahrbahnrand gut sichtbar aufgestellt werden.

Abbildung 1

Herkömmliches Stationszeichen in Dreiecksform



Die Dreieckskörper sind unauffällig; die darauf abgebildeten Ziffern- und Buchstabenkombinationen sind unübersichtlich. Im hohen Gras sind die Dreieckskörper schlecht sichtbar und verursachen beim Mähen und Reinigen einen erheblichen Aufwand. Um diese Probleme zu vermeiden, haben einige Auftragsverwaltungen neue wirtschaftliche Lösungen umgesetzt.

Bei diesen Varianten wurde berücksichtigt, dass neben der Straßenbauverwaltung andere Behörden, Einrichtungen und Verkehrsteilnehmer die Stationszeichen für Ortsangaben benutzen. So kann die Polizei mit ihrer Hilfe die Lage von Unfallstellen angeben. Die Fahrer liegen gebliebener Kraftfahrzeuge können, wenn sie die Stationszeichen erkennen, richtige Angaben zum Standort machen und so z. B. dem Pannenhilfsdienst das Auffinden des defekten Fahrzeugs erleichtern. Für die zuletzt genannten Funktionen im Zusammenhang mit Unfällen und Rettungsdiensten und die hierfür erforderliche dichtere Aufstellung ist der Bund nicht kostenpflichtig.

34.1.2

Einige Auftragsverwaltungen haben keine herkömmlichen Stationszeichen aufgestellt. Sie verwenden die vorhandenen Leitpfosten an den Bundesfernstraßen, um unmittelbar unter den Reflektoren Tafeln mit den Informationen über Straßenbezeichnung und Standort zu befestigen. Dadurch werden Ausgaben für die Beschaffung und Unterhaltung vermieden.

Eine Straßenbauverwaltung hat die Bundesfernstraßen in einer Hälfte ihres Gebietes mit herkömmlichen Stationszeichen ausgerüstet. In der anderen Hälfte hat sie diese ohne Zustimmung des Bundesministeriums abgeschafft. Stattdessen wurden zwischen den Leitpfosten weitere Pfosten von ähnlicher Form und Größe aufgestellt und diese, ebenfalls ohne Zustimmung des Bundesministeriums, als neue Stationszeichen eingeführt **(vgl. Abbildung 2).**

Die Straßenbauverwaltung hat insgesamt 48 500 Pfosten mit Tafeln und Befestigungsmaterial für rd. 2 Mio. DM beschafft. Die neuen dreiseitigen Stationspfosten sind außerorts mit auffälligen grünen Kappen und an Ortsdurchfahrten mit gelben Kappen versehen. An den zwei dem Verkehr zugewandten Seiten sind Tafeln mit den üblichen Informationen befestigt. Die Straßenbauverwaltung hat eine dichtere Aufstellung auf den Autobahnzu- und -abfahrten verwirklicht, als es für die Zwecke der Straßendatenbank erforderlich ist. Damit kam sie Forderungen der Straßenverkehrsbehörden für eine verbesserte Unfallaufnahme durch die Polizei nach. Diese neuen Stationspfosten sind teurer als die herkömmlichen Stationszeichen und verursachen weiteren Aufwand zulasten des Bundes.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium die verschiedenen Stationszeichen hingenommen hat, ohne Vorgaben zu machen oder Regelungen zu treffen, die zu einer einheitlichen und wirtschaftlichen Lösung hätten führen können. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass durch die Auftragsverwaltungen unterschiedlich aufwendige Systeme zulasten des Bundes installiert wurden. Er hat außerdem darauf hingewiesen, dass für eine dichtere Aufstellung der Stationszeichen eine Kostenübernahmeverpflichtung durch den Bund nicht besteht.

Abbildung 2

Das neue Stationszeichen an der A 544 in Nordrhein-Westfalen



Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, bundesweit einheitliche Vorgaben zu entwickeln. Hierbei sind die in verschiedenen Ländern gewählten Formen und Aufstellungsregeln für Stationszeichen zu berücksichtigen und die damit gewonnenen Erfahrungen auszuwerten. Vor diesem Hintergrund und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten hat er insbesondere empfohlen, eine Lösung unter Einbeziehung der vorhandenen Leitpfosten vorzusehen.

34.3

In seiner Stellungnahme unterstützt das Bundesministerium die Anregung des Bundesrechnungshofes nach einer einheitlichen Lösung. Es hat darauf hingewiesen, dass es in der „Anweisung Straßeninformationsbank“ eine Einheitlichkeit zumindest bezüglich des Informationsgehaltes vorgegeben habe. Das Bundesministerium hat sich nicht zur Verschiedenartigkeit der Stationszeichen und den Ursachen geäußert.

Das Bundesministerium hat außerdem mitgeteilt, dass voraussichtlich Ende des Jahres 2002 nach Abschluss des Versuches „Ortung von Pannen- und Unfallfahrzeugen auf Autobahnen mit Hilfe von Leitpfosten“ über die Ergebnisse und die Erfahrungen der Auftragsverwaltungen

mit den verschiedenen Stationszeichen beraten und die kostengünstigste Lösung gefunden werden könne.

34.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium unverzüglich die schon jetzt vorhandenen Erfahrungen der Auftragsverwaltungen mit den verschiedenen Stationszeichen auswertet und wirtschaftliche Lösungen ermittelt. Danach sollte sich das Bundesministerium wie angekündigt darum bemühen, einheitliche Vorgaben zu erlassen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

35 Weiterbau der U-Bahn-Linie U 5 in Berlin zwischen Brandenburger Tor und Alexanderplatz
(Kapitel 12 26 Titel 882 81)

35.0

Im Jahre 1994 vereinbarten der Bund und das Land Berlin, die U-Bahn-Linie U 5 zwischen dem neuen Zentralbahnhof Lehrter Bahnhof und dem Alexanderplatz innerhalb von längstens acht Jahren zu bauen, um den Parlaments- und Regierungsbereich verkehrlich zu erschließen. Der Bund verpflichtete sich, über die gesetzliche Förderung hinaus eine finanzielle Zuwendung von 295 Mio. DM zu gewähren. Ein erster, etwa 2 km langer Teilabschnitt dieser U-Bahn ist mit Kosten von etwas über 300 Mio. DM im Rohbau fertig gestellt. Davon hat der Bund rd. 250 Mio. DM getragen.

Mit dem Bau des zweiten Teilabschnittes, ohne den die Neubaustrecke der U 5 ohne Anschluss an das vorhandene Netz bliebe, hat das Land Berlin bisher nicht begonnen. Vielmehr beschloss es im Juni 2001, das Projekt auf unbestimmte Zeit zu verschieben, sodass den bisher getätigten Investitionen auf unabsehbare Zeit kein Nutzen gegenüberstehen wird.

35.1

35.1.1

Der Bund beteiligt sich nach dem am 30. Juni 1994 mit dem Land Berlin (Land) geschlossenen Hauptstadtvertrag mit insgesamt 1 Mrd. DM an drei auch in seinem Interesse liegenden Verkehrsprojekten, die der verkehrlichen Erschließung des Parlaments- und Regierungsbereichs dienen. Die Verkehrsprojekte stehen in unmittelbarer zeitlicher, räumlicher und baulicher Abhängigkeit zur Errichtung von Parlaments- und Regierungsbauten. Ihre zeitgerechte Realisierung ist für die hauptstadtgerechte Funktion des öffentlichen Verkehrssystems erforderlich.

Für die Verlängerung der bisher von Hönow zum Alexanderplatz führenden U-Bahn-Linie U 5 um etwa 4 km bis zum Lehrter Bahnhof gewährt der Bund dem Land nach dem Hauptstadtvertrag eine finanzielle Zuwendung in Höhe von 295 Mio. DM. Über diesen Festbetrag hinaus fördert der Bund das Projekt mit 75 % der zuwendungsfähigen Kosten nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Der Bund trägt damit etwa 80 % der Gesamtkosten von rd. 1,3 Mrd. DM. Das Land trägt die restlichen Kosten in Höhe von rd. 250 Mio. DM. Damit war laut Hauptstadtvertrag „die Finanzierung der Maßnahme sichergestellt“.

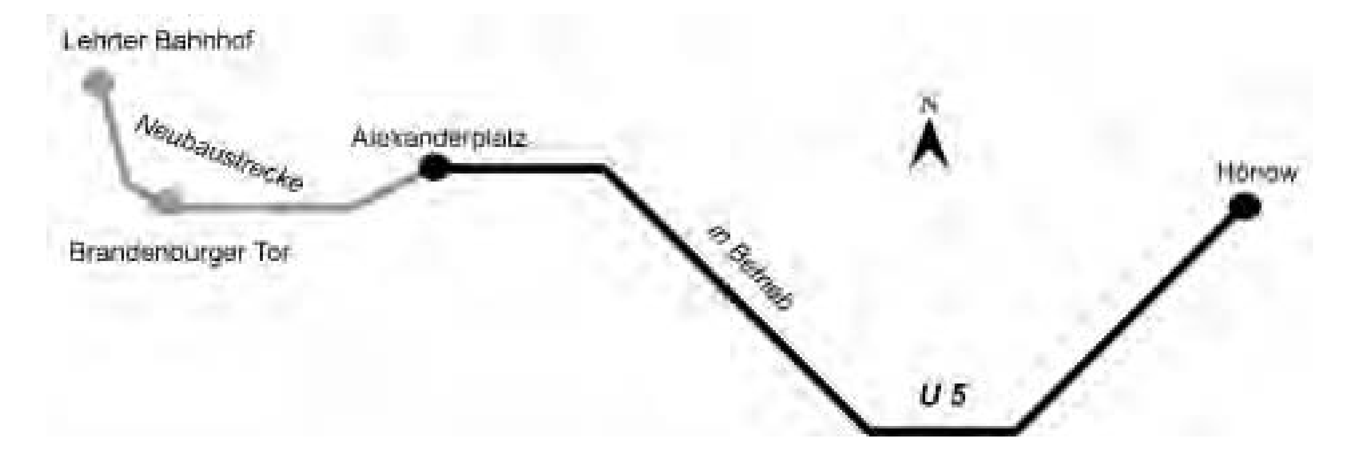
35.1.2

Die U-Bahn-Linie U 5 ist neben dem Straßentunnel unter dem Tiergarten und der neuen Nord-Süd-Fernbahn der Deutschen Bahn AG ein Teil der Verkehrsanlagen im Zentralen Bereich Berlins, deren Herzstück der neue Lehrter Bahnhof ist. Die Verkehrswirksamkeit der Neubaustrecke der U 5 steht in engem Zusammenhang mit diesem neuen Zentralbahnhof. Mit einer Inbetriebnahme des Lehrter Bahnhofs ist nicht vor den Jahren 2005/2006 zu rechnen.

Abbildung 1



U-Bahnlinie U 5 – Bestand und Neubau



Im ersten Bauabschnitt zwischen dem Lehrter Bahnhof und dem Brandenburger Tor ist die U 5 mit dem Bahnhof „Reichstag“ im Rohbau weitgehend fertig gestellt **(Abbildung 1).** Für diesen knapp 2 km langen Abschnitt sind bisher rd. 303 Mio. DM ausgegeben worden, davon aus Bundesmitteln rd. 136 Mio. DM nach dem Hauptstadtvertrag und rd. 113 Mio. DM nach dem GVFG. Die restlichen rd. 54 Mio. DM hat das Land getragen.

35.1.3

Mit dem Bau der U 5 im gut 2 km langen zweiten Bauabschnitt bis zum Alexanderplatz, ohne den das Gesamtkonzept der übrigen Verkehrsanlagen im Zentralen Bereich unvollständig und der Rohbauabschnitt der U 5 ohne Anschluss an das vorhandene Netz bliebe, hat das Land bisher noch nicht begonnen, obwohl die gesamte Strecke nach verschiedenen Gutachten besonders wirtschaftlich ist.

Beide Bauabschnitte sollten laut Hauptstadtvertrag in den Jahren 1995 bis 2002 ausgeführt werden. Entscheidend ist die zeitnahe Fertigstellung der U 5 bis zur Inbetriebnahme des Lehrter Bahnhofs. Dennoch erwog das Land wiederholt, die Inbetriebnahme weit über den Finanzierungsendtermin 2004 des Hauptstadtvertrages hinauszuschieben oder auf den Weiterbau der U 5 vollständig zu verzichten.

Nach einer vom Land im Oktober 1995 selbst geäußerten Auffassung würde der Verzicht auf den Weiterbau einen „Bruch des Hauptstadtvertrages“ bedeuten und die planerische Konzeption am Lehrter Bahnhof unterlaufen. Weitere Meilensteine zur Beschlusslage des Landes waren:

- Bei der Neubildung des Senats von Berlin im Januar 1996 blieb die U 5 nach der Koalitionsvereinbarung planungsrechtlich gesichert, jedoch sollte in der Legislaturperiode bis zum Jahre 1999 nur der Tunnelstutzen zwischen Lehrter Bahnhof und Reichstag gebaut werden.
- Noch im Jahre 1996 schlossen Bund und Land eine ergänzende Vereinbarung zum Hauptstadtvertrag, nach der das Land gewährleisten werde, die U 5 gemäß Hauptstadtvertrag termingerecht fertig zu stellen.
- Der Ende 1999 neu gebildete Senat beschloss in der Koalitionsvereinbarung, die U 5 zwischen Alexanderplatz und Lehrter Bahnhof bis zum Jahr 2006 fertig stellen zu wollen; Teilinbetriebnahmen seien zu prüfen.
- Anlässlich der Beratungen zum Landeshaushalt 2001 erwog das Land im Frühjahr 2000, den Weiterbau der U 5 zu stoppen, um die dadurch frei werdenden Haushaltsmittel für den Umbau des Olympiastadions in Berlin umzuschichten.
- Im September 2000 erklärte das Land seine Absicht, mit dem Weiterbau der U 5 im Herbst 2002 beginnen zu wollen. Es erwog, die Bauzeit zu strecken, um den Kreuzungsbereich „Friedrichstraße/Unter den Linden“ während der Fußballweltmeisterschaft 2006 baustellenfrei halten zu können.
- Mit Senatsbeschluss vom März 2001 legte das Land das Jahr 2010 als Inbetriebnahmetermin für die U 5 fest.
- Der Mitte Juni 2001 neu gebildete Senat von Berlin beschloss, die U 5 „auf unbestimmte Zeit“ nicht weiter zu bauen, um seinen Haushalt jährlich um rd. 20 Mio. DM zu entlasten. Dabei ging er davon aus, in Verhandlungen mit dem Bund erreichen zu können, dass dieser von etwaigen Forderungen absehe. Entsprechende „Signale“ habe er erhalten. Überdies wollte er prüfen lassen, ob der im Rohbau fertig gestellte U-Bahnhof „Reichstag“ für kulturelle Zwecke genutzt werden könne.

35.1.4

Schon im Juli 2000 hatte der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium mitgeteilt, dass das Land die bisher gezahlten Bundesmittel nach dem Hauptstadtvertrag zu verzinsen habe, falls es an seiner Absicht festhalte, Baubeginn und Inbetriebnahme der U 5 über den vereinbarten Zeitraum hinaus zu verzögern. Für den Fall, dass das Land die U-Bahn überhaupt nicht weiter baue, hätte das Bundesministerium die Mittel in voller Höhe einschließlich der vom Tag der Auszahlung an aufgelaufenen Zinsen zurückzufordern. Der Bundesrechnungshof hatte auch empfohlen zu prüfen, ob in gleicher Weise mit den nach dem GVFG gewährten Mitteln zu verfahren wäre.

Gleichzeitig hatte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten, seine Schlussfolgerungen und sein weiteres Vorgehen darzulegen. In diesem Zusammenhang hatte er darauf hingewiesen, dass Verträge zum Nachteil des Bundes nur in besonders begründeten Ausnahmefällen mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen aufgehoben oder geändert werden dürfen (§ 58 Bundeshaushaltsordnung – BHO).

Im September 2000 hatte das Bundesministerium mitgeteilt, dass die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Darlegungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen habe, dem Bundesministerium endgültig mitzuteilen, mit dem Weiterbau der U 5 in der zweiten Jahreshälfte 2002 beginnen zu wollen. Die Bauablaufpläne bis zur Fertigstellung seien jedoch noch in Arbeit. Vor diesem Hintergrund sollten nach Auffassung des Bundesministeriums die Entscheidungen des Berliner Senats zur Projektrealisierung und zur Bauzeitenplanung abgewartet werden, bevor sich der Bund zur weiteren Gewährung seiner finanziellen Zuwendungen äußert.

Über den damaligen Sachstand zum Weiterbau der U-Bahn-Linie U 5 und über mögliche finanzielle Folgen für den Bund unterrichtete der Bundesrechnungshof im Februar 2001 den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Ausschuss-Drucksache 2415).

35.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, nicht schon vor Jahren auf einen frühzeitigen

Weiterbau der U-Bahn bestanden zu haben. Vielmehr hat es die mehr oder weniger verbindlichen Zusagen des Landes wiederholt hingenommen. Spätestens Ende 1999 war absehbar, dass das Land die U 5 nicht im vertraglich vereinbarten Rahmen bauen und nicht gleichzeitig mit dem Lehrter Bahnhof in Betrieb nehmen werde. Mit seinem Beschluss vom Juni 2001 hat das Land erneut gegen den Hauptstadtvertrag verstoßen.

In diesem Zusammenhang weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass ein Nahverkehrsvorhaben nach dem GVFG nur gefördert werden darf, wenn es nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich ist und die übrige Finanzierung des Vorhabens oder eines Bauabschnittes des Vorhabens mit eigener Verkehrsbedeutung gewährleistet ist. Der im Rohbau fertig gestellte erste Bauabschnitt lässt sich nicht ohne eine Anbindung an das vorhandene Netz in Betrieb nehmen. Die erwogene Nutzung für „kulturelle Zwecke“ entspricht in keiner Weise dem GVFG. Zudem fehlten die in die unvollendete U-Bahn geflossenen GVFG-Mittel für andere wichtige Nahverkehrsvorhaben des Landes.

Darüber hinaus sieht der Bundesrechnungshof Verstöße gegen Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung. Solange die U 5 zwischen Lehrter Bahnhof und Alexanderplatz nicht in Betrieb genommen wird, sind wesentliche Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet, weil den getätigten Investitionen überhaupt kein Nutzen gegenübersteht. Daher vermag der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen, dass die bisher vom Bund an das Land für den Bau der U 5 getätigten Ausgaben nur so weit und nicht eher geleistet wurden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich waren.

35.3

Ende Juni 2001 hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass es sich wegen der gegenwärtigen politischen Situation in Berlin zur Zeit nicht äußern könne.

35.4

Der Bundesrechnungshof sieht das Bundesministerium in der Pflicht, die Interessen des Bundes durchzusetzen und auf das Land einzuwirken, seine im Hauptstadtvertrag eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Hält das Land an seinem Beschluss fest, die U-Bahn-Linie 5 nicht weiter zu bauen, entsteht mit dem im Rohbau fertig gestellten Abschnitt der U 5 zwischen Lehrter Bahnhof und Brandenburger Tor für mehr als 300 Mio. DM ein verkehrlicher Torso, der auf unabsehbare Zeit keinen Nutzen erbringen wird. Mit Ausnahme des U-Bahnhofs „Lehrter Bahnhof“ lassen sich die bisherigen Baumaßnahmen auch nicht als aus technischen Gründen notwendige Vorleistungen für ein später zu verwirklichendes Nahverkehrsvorhaben rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof sieht angesichts der gutachterlich festgestellten und bislang nicht bezweifelten Bedeutung dieses Nahverkehrsvorhabens in dem unvollendeten Bau der U 5 ein besonders krasses Beispiel für die Verschwendung öffentlicher Gelder. Sollte das Land bei seiner Entscheidung bleiben, die U 5 nicht weiterzubauen, entstünde dem Bund ein erheblicher finanzieller Schaden. Da in diesem Fall den bisher eingesetzten Bundesmitteln von insgesamt fast 250 Mio. DM kein entsprechender Nutzen gegenüberstünde, hätte der Bund diese Mittel in voller Höhe einschließlich der vom Tag der Auszahlung an aufgelaufenen Zinsen zurückzufordern. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass zu prüfen wäre, wer für den dem Bund entstandenen Schaden haftet, falls der Bund von Rückforderungen absehen sollte oder diese nicht durchsetzen kann.

36 Bau der Umgehung Fuhlsbüttel in Hamburg und Auswirkungen auf andere Vorhaben
(Kapitel 12 10 Titel 741 22)

36.0

Das Bundesministerium übernahm die Straßenbaulast für die Umgehung Fuhlsbüttel in Hamburg und finanzierte deren Bau mit rd. 450 Mio. DM. Hierzu war der Bund gesetzlich nicht verpflichtet. Im Land Hamburg standen deshalb keine Bundesmittel zum Ausbau überlasteter Autobahnabschnitte zur Verfügung. Auch in den kommenden Jahren werden unter anderem deswegen Finanzierungsengpässe beim Autobahnbau im Land Hamburg auftreten.

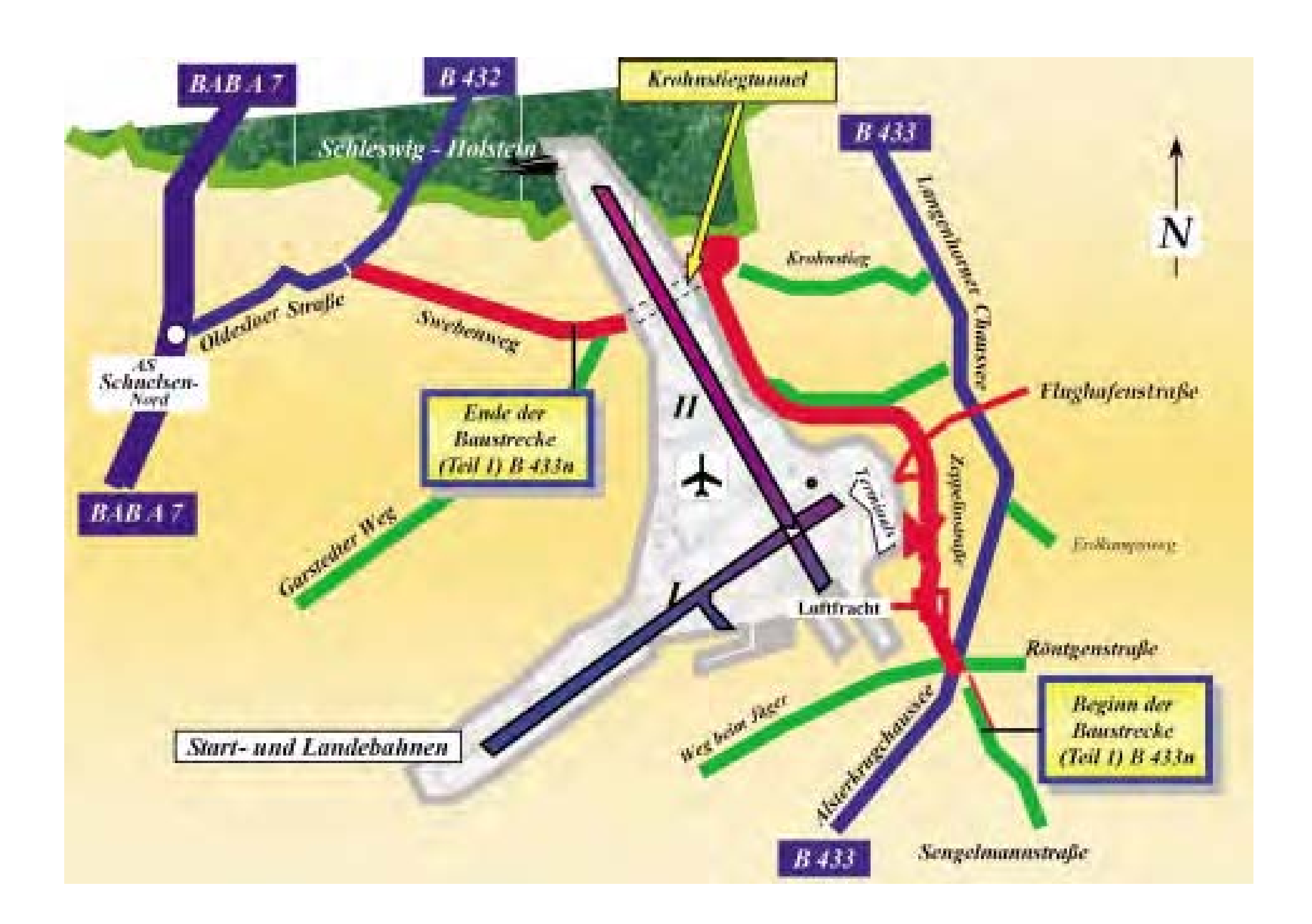
36.1 Die Maßnahme

Im April 1991 vereinbarten das Bundesministerium und das Land Hamburg, die etwas mehr als 8 km lange vierstreifige Umgehung Fuhlsbüttel als Bundesstraße (B) 433n zu bauen. Hierdurch sollte der Flughafen Hamburg an die Bundesautobahn (BAB) A 7 angeschlossen werden.

Die Umgehung Fuhlsbüttel beginnt an der Sengelmannstraße mit einem Tunnel unter der Alsterkrugchaussee und verläuft in der Trasse der alten Zeppelinstraße nach Norden. In diesem Bereich sind die Zufahrten zu den Einrichtungen für die Luftfracht und zu den Terminals des Flughafens Hamburg mit der Umgehungsstraße verknüpft. Weiter nördlich sind die Terminals durch eine weitere – zum Zeitpunkt der Vereinbarung noch nicht vorgesehene – Zufahrt über die Flughafenstraße an das städtische Straßennetz angebunden. Anschließend führt die Umgehung Fuhlsbüttel entlang des Flughafengeländes zur Einmündung der Stadtstraße „Krohnstieg“, unterquert mit dem rd. 400 m langen Krohnstiegtunnel die Start- und Landebahn II und geht in den Swebenweg über. Das Bauende dieses ersten Bauabschnittes liegt im Bereich der Einmündung des Garstedter Weges. In einem zweiten Bauabschnitt ließ die Straßenbauverwaltung den Swebenweg vierstreifig ausbauen und über die Oldesloer Straße eine Verbindung zur Anschlussstelle Hamburg-Schnelsen-Nord der BAB A 7 herstellen **(Abbildung 1).**

Abbildung 1

Umgehung Fuhlsbüttel



Der Bau der Umgehung Fuhlsbüttel kostete rd. 480 Mio. DM, von denen der Bund rd. 450 Mio. DM trug. Nach achteinhalb Jahren Bauzeit wurde die Straße im Juni 2000 in Betrieb genommen.

36.2 Übernahme der Straßenbaulast durch den Bund

36.2.1

Die Umgehung Fuhlsbüttel ersetzt die bisherige Ortsdurchfahrt der B 433 im Verlauf der Alsterkrug- und der Langenhorner Chaussee nördlich der Kreuzung mit der Sengelmannstraße, für die nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) das Land die Straßenbaulast trug.

Das Bundesministerium entschied im November 1984, dass der Bund die Straßenbaulast für die Umgehung Fuhlsbüttel übernehmen kann, da diese weitgehend durch freies Gelände verlaufen und damit außerhalb der geschlossenen Ortslage liegen werde. Nur im Kreuzungsbereich Alsterkrugchaussee/Sengelmannstraße werde die Umgehungsstraße innerhalb der geschlossenen Ortslage mit dem Ortsstraßennetz verknüpft. Im Bereich der Flughafenabfertigungsgebäude werde sie keine Verbindung zum Ortsstraßennetz erhalten.

Das Bundesministerium der Finanzen teilte dem Bundesministerium im September 1990 mit, dass es grundsätzlich einwillige, das Vorhaben „Umgehung Fuhlsbüttel“ nachträglich in den Straßenbauplan 1990 aufzunehmen. Dies setze jedoch voraus, dass der Bund nach dem FStrG Träger der Straßenbaulast sei. Da dies aus den vorgelegten Unterlagen nicht zu ersehen war, ging das Bundesministerium der Finanzen davon aus, dass die Umgehung Fuhlsbüttel außerhalb der geschlossenen Ortslage läge und nicht der Erschließung oder mehrfachen Verknüpfung mit dem Ortsnetz diene.

36.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass der Bund nicht verpflichtet war, die Straßenbaulast für die Umgehung Fuhlsbüttel zu übernehmen. Auch die neue

Umgehung hat die Funktion einer Ortsdurchfahrt, weil sie sowohl über die Knoten „Alsterkrugchaussee/Sengelmannstraße“, „Krohnstieg“ und „Swebenweg/Garstedter Weg“ als auch im Verlauf des Swebenweges und der Oldesloer Straße sowie über die Zu- und Abfahrten zum Flughafen mehrfach mit dem städtischen Straßennetz verknüpft ist. Daher hätte der Bund weder die Kosten zum Bau übernehmen müssen, noch die künftigen Unterhaltungskosten der Umgehungsstraße zu tragen.

36.2.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass es aufgrund einer Ortsbesichtigung im November 1984 und unter Berücksichtigung eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahre 1981 (BVerwG 4 C 41.77) entschieden habe, die Baulast zu übernehmen. Nach diesem Urteil sei eine Ortsdurchfahrt nur gegeben, wenn mehr als zwei Anbindungen in der geschlossenen Ortslage vorliegen. Bei der Ortsbesichtigung habe das Bundesministerium festgestellt, dass der Swebenweg insgesamt bis zum Krohnstiegtunnel in geschlossener Ortslage läge, er jedoch bereichsweise durch unbebautes Gelände führe. Der an den Tunnel anschließende Knoten „Krohnstieg“ befinde sich 150 m vor der geschlossenen Bebauung des Krohnstieges. In geschlossener Ortslage läge dagegen nur die Verknüpfung der Umgehung Fuhlsbüttel mit dem Ortsstraßennetz im Bereich der Alsterkrugchaussee/Sengelmannstraße.

Hinsichtlich der künftigen Unterhaltungskosten hat das Bundesministerium angekündigt, dass es die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehme, mit der Straßenbauverwaltung des Landes über die Neufestsetzung der Ortsdurchfahrtengrenze zu sprechen.

36.2.4

Die Darlegungen des Bundesministeriums eignen sich nicht, die Übernahme der Baulast durch den Bund zu begründen. Die Umgehung Fuhlsbüttel ist einschließlich des Swebenweges und der Oldesloer Straße mehr als fünffach mit dem Ortsstraßennetz verknüpft. Als Hauptverkehrsader für das städtische Straßennetz nimmt sie den innerstädtischen Ziel- und Quellverkehr über die Einmündungen und Kreuzungen auf und gibt ihn noch im städtischen Bereich wieder ab. Der Bundesrechnungshof bleibt – im Einklang mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes – bei seiner Auffassung, dass die Umgehung Fuhlsbüttel Bestandteil des Ortsstraßennetzes ist und daher das Land die Baulast zu tragen hat. Er sieht seine Auffassung durch die Ankündigung des Bundesministeriums bestätigt, mit dem Land über die Neufestsetzung der Ortsdurchfahrtsgrenze sprechen zu wollen. Eine bloße Änderung dieser Grenze hält der Bundesrechnungshof jedoch für nicht ausreichend. Vielmehr erwartet er, dass das Bundesministerium die Baulast an das Land abgibt, damit der Bund künftig nicht mehr für die Unterhaltungskosten aufkommen muss.

36.3 Auswirkungen auf andere Vorhaben

36.3.1

Bei seiner Einwilligung in den Bau der Umgehung Fuhlsbüttel wies das Bundesministerium der Finanzen im September 1990 darauf hin, dass der Bund nicht zwei Großvorhaben gleichzeitig finanzieren könne. Es ging davon aus, dass der achtstreifige Ausbau der BAB A 7 (vierte Elbtunnelröhre) bis zum Ende des Baues der Umgehung Fuhlsbüttel zurückgestellt werde.

Dennoch stellte das Bundesministerium den Bau der vierten Elbtunnelröhre mit Gesamtkosten von 480 Mio. DM in den Straßenbauplan 1994 als einen von mehreren privat zu finanzierenden Bundesfernstraßenabschnitten ein. Das Land konnte deshalb mit deren Bau schon im Jahre 1995 während der Hauptbauphase der Umgehung Fuhlsbüttel beginnen. Inzwischen sind die Baukosten – ohne Finanzierungskosten – auf rd. 1 070 Mio. DM gestiegen. Die ab dem Jahre 2003 wegen der privaten Vorfinanzierung 15 Jahre lang aus dem Bundeshaushalt zu zahlenden jährlichen Raten werden bei den derzeitigen Zinsen voraussichtlich rd. 120 Mio. DM betragen.

Nach Inbetriebnahme der vierten Röhre wird der Elbtunnel acht Fahrstreifen aufweisen. Nördlich des Autobahndreieckes Hamburg-Nordwest bis zur Landesgrenze wird dann der schon heute überlastete Abschnitt der BAB A 7 als vierstreifige Autobahn verbleiben. Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte in seinem Beschluss vom 4. Februar 1998 gefordert, die als Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs eingestuften insgesamt 6,4 km langen Autobahnabschnitte von der Anschlussstelle Hamburg-Stellingen bis zur Anschlussstelle Hamburg-Schnelsen-Nord baldmöglichst auszubauen (Ausschuss-Protokoll Nr. 41, S. 26). Auf diesen Ausbau der BAB A 7 nördlich des Elbtunnels drängte das Bundesministerium die Straßenbauverwaltung des Landes bisher nicht.

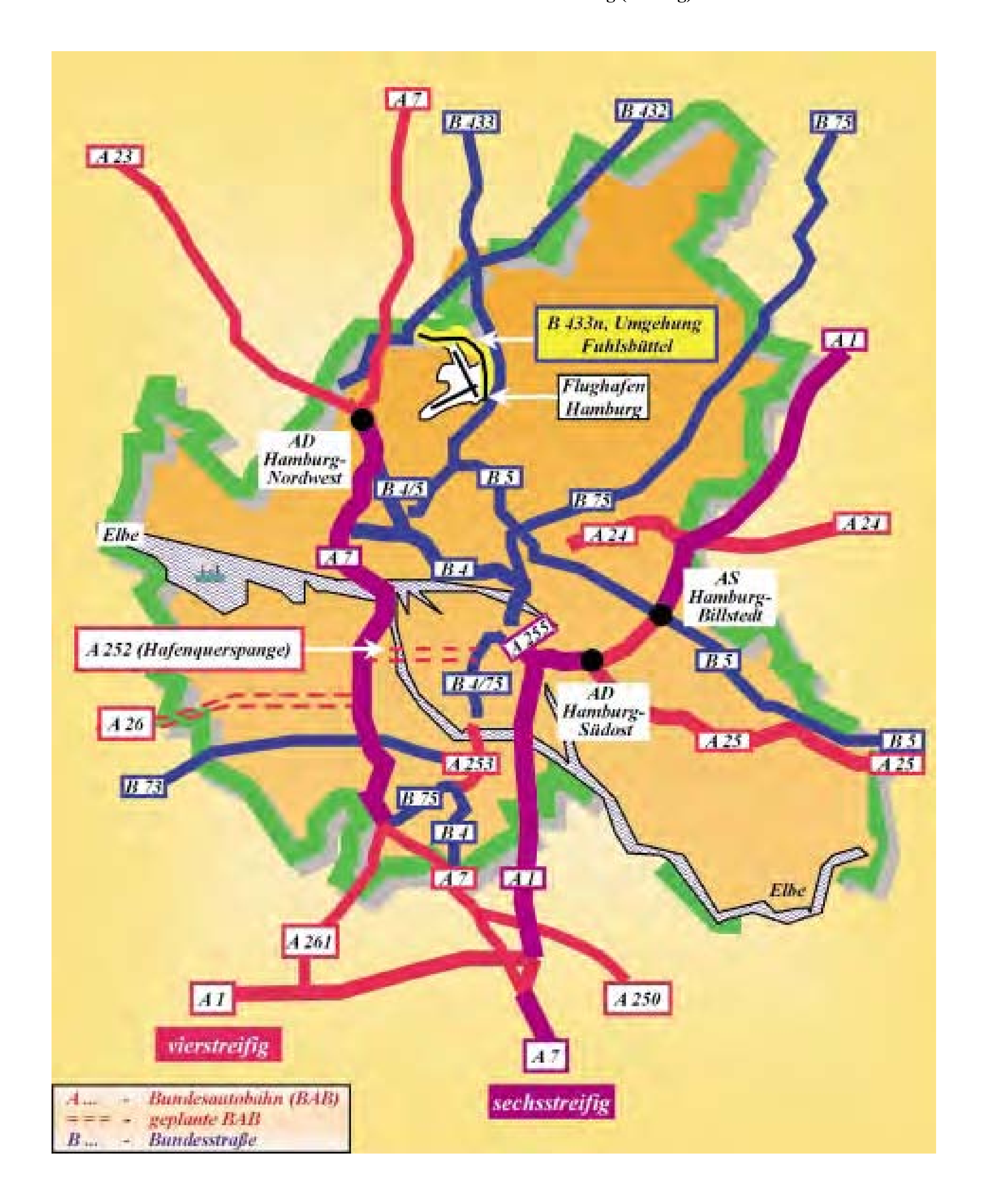
Den letzten, seit Jahren überlasteten rd. 5 km langen vierstreifigen Abschnitt zwischen dem Autobahndreieck Hamburg-Südost und der Anschlussstelle Hamburg-Billstedt der ansonsten sechsstreifigen BAB A 1 von Hamburg nach Lübeck plant die Straßenbauverwaltung des Landes ab dem Jahre 2002 sechsstreifig auszubauen **(Abbildung 2).** Sie rechnet mit Kosten für den Bund in Höhe von 60 Mio. DM bis 80 Mio. DM.

Weiter plant die Straßenbauverwaltung des Landes mit der so genannten Hafenquerspange eine 7 km lange Autobahnverbindung (BAB A 252) zwischen der BAB A 1 und der BAB A 7 südlich der Elbe **(Abbildung 2),** die vor allem innerstädtischen Verkehr auf sich ziehen und die Innenstadt Hamburgs entlasten wird. Auch wenn die auf 850 Mio. DM geschätzten Kosten durch einen künftigen Betreiber überwiegend privat finanziert werden sollen, wird sich der Bund voraussichtlich mit einer Anschubfinanzierung in einer Größenordnung von 100 bis 300 Mio. DM beteiligen müssen.

Nach der Länderquote stehen dem Land bei der jährlichen Verteilung der Bundesmittel für Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs zur Zeit etwa 23 Mio. DM zu.

Abbildung 2

Bundesfernstraßen im Raum Hamburg (Auszug)



36.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium nur eine der beiden Maßnahmen – statt der Umgehung Fuhlsbüttel die vierte Elbtunnelröhre – hätte in Angriff nehmen sollen. Er hat darauf hingewiesen, dass die für die Rückzahlung der privaten Vorfinanzierung der vierten Elbtunnelröhre notwendigen Raten die nach der Länderquote auf Hamburg entfallenden Bundesmittel für vordringliche Maßnahmen mehrfach übersteigen werden und das Bundesministerium deswegen 15 Jahre lang über die Länderquote hinaus Mittel für den Großraum Hamburg vorsehen muss. Das Bundesministerium wird deshalb ab dem Jahre 2003 Mittel, die für den Bau von vordringlich benötigten Straßen in anderen Ländern vorgesehen sind, zur Finanzierung der vierten Elbtunnelröhre verwenden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, dass es dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses zum vordringlichen Ausbau der BAB A 7 bisher nicht nachgekommen ist. Er hat ferner bezweifelt, ob die Bundesfernstraßenplanung im Land den Anforderungen einer bedarfsgerechten Bundesverkehrswegeplanung gerecht wird, wenn schwerwiegende Engpässe im Bundesfernstraßennetz wie der Ausbau der BAB A 1 oder der A 7 jahrelang nicht beseitigt werden. Insofern hat es der Bundesrechnungshof aus Sicht des Bundes für unwirtschaftlich gehalten, Bundesmittel in dreistelliger Millionenhöhe für überwiegend im Interesse des Landes liegende Projekte, wie die Umgehung Fuhlsbüttel oder die geplante Hafenquerspange, einzusetzen, wenn gleichzeitig vordringliche länderübergreifende Projekte vernachlässigt werden. Insbesondere hat der Bundesrechnungshof den für den Fernverkehr wichtigen weiteren Ausbau der BAB A 7 als gefährdet angesehen, sollte das Land den Bau der für den innerstädtischen Verkehr vorteilhaften Hafenquerspange vorrangig verfolgen. Er hat daher dem Bundesministerium empfohlen, dieses Projekt so lange zurückzustellen, bis der Ausbau der BAB A 7 abgeschlossen ist.

36.3.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, dass die private Vorfinanzierung einen früheren Baubeginn der dringend benötigten vierten Elbtunnelröhre erlaubt habe und es für Stadtstaaten eine Schwerpunktfinanzierung vornehmen müsse. Eine Vernachlässigung vordringlicher Maßnahmen könne nicht allein damit bewiesen werden, dass schwerwiegende Engpässe noch nicht beseitigt seien. Tatsächlich bewegten sich die Planungen der Straßenbauverwaltung für vordringliche Maßnahmen im Zuge der BAB A 1, A 7 und A 252 im vorgegebenen Rahmen des Bedarfsplanes. Darüber hinaus plane sie auch den Ausbau des unmittelbar nördlich an den Elbtunnel anschließenden Abschnitts der BAB A 7, der im Bedarfsplan als weiterer Bedarf ausgewiesen ist. Sie bereite somit, wie vom Rechnungsprüfungsausschuss gewünscht, einen baldigen Ausbau vor.

Der Grad der Umsetzung von Bedarfsplanmaßnahmen sei kein Beweis für Planungsversäumnisse, da auch das Finanzvolumen des Straßenbauplanes und politische Schwerpunkte wie die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit wesentlich die Ausführung der Bauvorhaben beeinflussten. Bei der Festlegung, welche Maßnahmen des Bundesfernstraßenbaus im Großraum Hamburg vorrangig ausgeführt werden sollen, werde der Bund künftig auch andere, nicht vom Bundesrechnungshof genannte Maßnahmen berücksichtigen.

36.3.4

Der Bundesrechnungshof kennt die Probleme der Stadtstaaten bei der Finanzierung der Bedarfsplanmaßnahmen und hat grundsätzlich keine Einwände gegen eine Schwerpunktfinanzierung. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass mehrere wünschenswerte Großprojekte innerhalb eines Stadtstaates nebeneinander zulasten anderer Länder verwirklicht werden, insbesondere wenn, wie im Falle der Umgehung Fuhlsbüttel, der Bund die Baulast nicht übernehmen musste.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, dass das Bundesministerium für den weiträumigen Verkehr vordringliche Maßnahmen im Großraum Hamburg nicht mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt hat. Entgegen der Darstellung des Bundesministeriums plant die zuständige Straßenbauverwaltung derzeit keine Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs auf der BAB A 7. Bei der Maßnahme des weiteren Bedarfs direkt im Anschluss an den Elbtunnel handelt es sich um die vom Land aus städtebaulichen Gründen gewünschte rd. 2,5 km lange Überbauung der BAB A 7. Maßnahmen des weiteren Bedarfs hatte der Rechnungsprüfungsausschuss mit seinem Beschluss vom Februar 1998 aber nicht erfasst. Insofern kommt das Bundesministerium dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nach wie vor nicht nach.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, vorrangig die vorhandenen Hauptverkehrsadern des Fernverkehrs wie die BAB A 1 und A 7 auszubauen und erst dann andere Maßnahmen wie die Hafenquerspange voranzutreiben.

37 Kostenteilung bei Neubau oder Änderung von Straßenkreuzungen
(Kapitel 12 10)

37.0

Bei Maßnahmen an Kreuzungen zwischen Bundesfernstraßen und Straßen anderer Baulastträger belasteten oder wollten die für den Bund handelnden Straßenbauverwaltungen den Bund mit Kosten belasten, die er nach den geltenden Vorschriften nicht zu tragen hat. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes beliefen sich die finanziellen Nachteile für den Bund auf einen zweistelligen Millionenbetrag.

37.1

Der Bund trägt grundsätzlich die Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundes-

straßen). Er übernimmt die Zweckausgaben für den Bau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen in Höhe von jährlich rd. 10 Mrd. DM. Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesfernstraßen für den Bund und bewirtschaften die hierfür bereitgestellten Haushaltsmittel des Bundes. Außerdem bauen und unterhalten sie für den jeweiligen Straßenbaulastträger die Landesstraßen und überwiegend auch die Kreisstraßen.

37.1.1

Für Kreuzungen von Bundesfernstraßen mit anderen öffentlichen Straßen regelt das Bundesfernstraßengesetz (FStrG), wer bei der Herstellung, Änderung oder Ergänzung einer Kreuzung die Kosten zu tragen hat (geteilte Baulast). Beim Bau einer neuen Kreuzung mehrerer öffentlicher Straßen hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzugekommenen Straße die Kosten der Kreuzung zu tragen. Werden mehrere Straßen gleichzeitig neu angelegt, so haben die Träger der Straßenbaulast die Kosten der Kreuzungsanlage im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste zu tragen (Kostenteilungsschlüssel).

Wird eine höhenungleiche Kreuzung geändert, so fallen die dadurch entstehenden Kosten demjenigen Träger der Straßenbaulast zur Last, der die Änderung verlangt oder hätte verlangen müssen. Geht das Änderungsverlangen von beiden beteiligten Baulastträgern aus oder hätten beide die Änderung verlangen müssen, haben sie die Kosten der Änderung nach dem Kostenteilungsschlüssel zu tragen. Die Kosten für die Änderung einer höhengleichen Kreuzung sind stets nach diesem Schlüssel zu teilen.

Für die Unterhaltung höhengleicher Kreuzungen hat der Träger der Straßenbaulast der Bundesfernstraße die Kosten zu tragen, bei höhenungleichen Kreuzungen jedoch nur die Kosten für das Kreuzungsbauwerk.

Ergänzend zu den Regelungen des Bundesfernstraßengesetzes erließ das Bundesministerium „Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen“ (Straßenkreuzungsrichtlinien). Diese regeln u. a. den Umfang der kreuzungsbedingten Kosten (Kostenmasse), die Grundlage für die Kostenteilung sind. Die Richtlinien werden gegenwärtig überarbeitet.

37.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein und bei der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) Vorhaben zum Bau oder zur Änderung von Straßenkreuzungen. Er stellte bei 122 Maßnahmen fest, dass die Straßenbauverwaltungen dieser Länder oder die DEGES die Kosten zwischen den beteiligten Straßenbaulastträgern entweder bereits falsch aufgeteilt hatten oder aufteilen wollten. Der Bundesrechnungshof erkannte drei typische Fallgruppen als besonders fehlerbehaftet, wobei das Verwaltungshandeln in einigen Fällen mehrfach fehlerhaft war:

1. Die Kosten wurden nicht geteilt.

   In 48 Fällen zur Änderung vorhandener Kreuzungen sollte der Bund die gesamten Kosten der jeweiligen Maßnahme tragen, obwohl sie nach FStrG zu teilen waren. Zum Teil sahen die Verwaltungen eine Kostenteilung deshalb nicht vor, weil sie Vorhaben als Unterhaltungsmaßnahmen ansahen.

2. Die Kosten wurden zwar geteilt, aber nicht richtig.

   In 33 Fällen legten die Verwaltungen der Kostenteilung einen unzutreffenden Teilungsschlüssel zugrunde. So setzten sie bei der Berechnung des Teilungsschlüssels unzutreffende Fahrbahnbreiten an oder klammerten Fahrbahnbestandteile wie Rad- und Gehwege aus.

3. Die Kostenmasse war unzutreffend.

   In 59 Fällen lag der Kostenteilung eine zu geringe oder zu hohe Kostenmasse zugrunde. Ursache war, dass die Verwaltungen die in den Straßenkreuzungsrichtlinien enthaltenen Bestimmungen zur Kostenmasse unterschiedlich anwandten. So legten sie unzutreffende räumliche Abmessungen der Kreuzungsanlage fest oder rechneten wesentliche Bestandteile der Kreuzungsanlage, vor allem die durchgehenden Fahrstreifen, nicht der Kostenmasse zu.

In weiteren sechs Fällen zum Bau neuer Kreuzungen mit einer vorhandenen Bundesfernstraße wurde der Bund mit Kosten belastet, die der Baulastträger der neu hinzukommenden Straße hätte tragen müssen.

37.1.3

Bei der überwiegenden Anzahl der vom Bundesrechnungshof aufgegriffenen Fälle wurde der Bund mit Kosten belastet oder wäre mit solchen belastet worden, die er nach dem FStrG nicht zu tragen hat. Der Bundesrechnungshof forderte die Straßenbauverwaltungen in den beanstandeten Fällen auf, die Kosten nach den geltenden Vorschriften zu teilen und bei schon abgerechneten Vorhaben dem Bund unzulässig angelastete Ausgaben zu erstatten. Gleichzeitig unterrichtete er das Bundesministerium über seine Feststellungen.

Die Höhe der vom Bund erlittenen finanziellen Nachteile ließ sich aufgrund der vielfach unzutreffend ermittelten Kostenmasse und unrichtiger Kostenteilungsschlüssel noch nicht genau ermitteln. In einem Einzelfall wäre der Bund zu Unrecht mit etwa 9 Mio. DM belastet worden, wenn die Verwaltung die Kosten wie vorgesehen geteilt hätte. Insgesamt schätzt der Bundesrechnungshof die finanziellen Nachteile für den Bund auf einen zweistelligen Millionenbetrag. Bisher nahmen die Straßenbauverwaltungen Rückerstattungen von fast 10 Mio. DM vor oder sagten sie zu.

37.1.4

Unterschiedliche Auffassungen gibt es zwischen Bund und Ländern in der Frage der Abgrenzung zwischen Neubau und Änderung einer Kreuzung. Während die Länder

mehrheitlich die Meinung vertreten, es handele sich um die Änderung einer vorhandenen Kreuzung, wenn eine neue Straße erstmals auf eine vorhandene Kreuzung trifft, ist der Bund der Auffassung, diese Maßnahmen wie den Bau einer neuen Kreuzung zu behandeln.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Bestimmungen des FStrG zum Straßenkreuzungsrecht im Grundsatz eindeutig und einfach zu handhaben sind. Gründe für die hohe Zahl seiner Beanstandungen hat der Bundesrechnungshof vor allem darin gesehen, dass die Straßenbauverwaltungen die geltenden Vorschriften nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt und Sachkunde anwenden. Allerdings haben auch die Straßenkreuzungsrichtlinien des Bundesministeriums ein uneinheitliches Handeln der Verwaltungen gefördert, weil vor allem die Regelungen zur Kostenmasse missverständlich sind; sie sind daher von den Straßenbauverwaltungen unterschiedlich ausgelegt worden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, gegenüber den Ländern darauf hinzuwirken, die geltenden Vorschriften zum Straßenkreuzungsrecht einheitlich anzuwenden. Die Straßenkreuzungsrichtlinien sollten in Abstimmung mit den Ländern so überarbeitet werden, dass strittige und missverständliche Auslegungen bei Straßenkreuzungsmaßnahmen künftig ausgeschlossen werden können.

37.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass ihm die Feststellungen des Bundesrechnungshofes wesentlich dabei helfen, seine Fachaufsicht über die Auftragsverwaltung der Länder im Bereich des Straßenkreuzungsrechts auszuüben und zu erkennen, welche kreuzungsrechtlichen Vorschriften anzupassen sind. Die zwischen dem Bundesministerium und den Ländern streitige Abgrenzung zwischen Neubau und Änderung einer Kreuzung werde im FStrG selbst und nicht in den Straßenkreuzungsrichtlinien vorgenommen werden müssen. Die geltenden Regelungen des FStrG seien entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes allerdings nicht immer einfach anzuwenden. Zum einen seien die von typischen Kreuzungsanlagen ausgehenden Vorschriften des FStrG auf teils sehr komplexe Kreuzungsmaßnahmen anzuwenden, zum anderen stünden auch die vom Bundesrechnungshof selbst als missverständlich angesehenen Straßenkreuzungsrichtlinien einer einfachen Anwendung der Vorschriften des FStrG entgegen.

37.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des Bundesministeriums bestätigt. Wenn das Bundesministerium das FStrG ergänzen möchte, um unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen Bund und Ländern auszuräumen, sollte es geeignete Initiativen unverzüglich ergreifen und eine Neufassung der Straßenkreuzungsrichtlinien bis zur parlamentarischen Beschlussfassung zurückstellen. Unabhängig davon sollte das Bundesministerium bei den Ländern schon jetzt auf eine einheitliche Anwendung der kreuzungsrechtlichen Regelungen in unstrittigen Fällen hinwirken.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

38 Sicherheit der Informationstechnik im Rüstungsbereich
(Kapitel 14 04)

38.0

Auf die Sicherheit der Informationstechnik wurde im Geschäftsbereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung nicht genügend geachtet. Der Schutz besonders geheimhaltungsbedürftiger Daten war nicht hinreichend gewährleistet. Dies war Folge unzureichender Planungen, mangelnden Sicherheitsbewusstseins sowie fehlender Kontrollen auf allen Führungsebenen.

38.1

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) führt in seinen nachgeordneten Wehrtechnischen Dienststellen (WTD) u. a. technische Erprobungen und wehrtechnische Untersuchungen an Material durch, das in die Bundeswehr eingeführt werden soll. Dabei wird überwiegend Informationstechnik (IT) eingesetzt. Es fallen zahlreiche sensible und schützenswerte Daten an, die als Verschlusssachen (VS) einer besonderen amtlichen Geheimhaltung unterliegen. Die Daten sind größtenteils VS-VERTRAULICH sowie GEHEIM eingestuft (VS-Daten). Die Einstufung als GEHEIM setzt voraus, dass die Kenntnisnahme durch Unbefugte die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen kann. Für den Fall eines besonderen Schutzbedarfes kann der berechtigte Personenkreis durch die zusätzliche Vergabe eines Schutzwortes weiter eingegrenzt werden.

Die Daten müssen vor unberechtigter Kenntnisnahme (Verlust der Vertraulichkeit), unberechtigter Veränderung oder Verfälschung (Verlust der Integrität) und Beeinträchtigung oder Verlust der Verfügbarkeit geschützt werden. Gefährdungen ergeben sich im Wesentlichen durch

Spionage, Sabotage, höhere Gewalt sowie menschliches und/ oder technisches Versagen. Ihnen ist durch organisatorische, personelle und technische Sicherheitsmaßnahmen zu begegnen. Die VS-Vorschriften fordern daher besondere Maßnahmen des Zutrittsschutzes, der Abstrahlsicherheit sowie der Beweissicherung. Die gleichzeitige Verarbeitung offener und eingestufter Daten im selben System muss zuverlässig verhindert werden. Im Umfeld GEHEIM eingestufter Daten ist darüber hinaus der Nachweis der Vertrauenswürdigkeit der eingesetzten IT-Komponenten besonders wichtig.

Die zum Abdecken nicht hinnehmbarer Risiken erforderlichen IT-Sicherheitsmaßnahmen sind nach entsprechenden Risikoanalysen in einem IT-Sicherheitskonzept festzulegen. Vor Aufnahme des Betriebs ist deren Umsetzung in einem vorgeschriebenen Freigabeverfahren zu überprüfen. Ihre Einhaltung ist fortlaufend zu kontrollieren. IT-Sicherheit ist Führungsaufgabe der Vorgesetzten jeder Führungsebene. Für das Durchführen und Überwachen aller Maßnahmen der IT-Sicherheit ist der jeweilige Dienststellenleiter verantwortlich, wobei ihn ein IT-Sicherheitsbeauftragter unterstützt.

38.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2000 die Sicherheit der IT in den WTD und stellte dabei erhebliche Mängel fest. Diese betrafen im Wesentlichen die Sicherheit der VS-Daten:

Mit einer einzigen Ausnahme lag für keines der in den WTD eingesetzten IT-Systeme eine Risikoanalyse vor. Eine der WTD betrieb ihre IT-Systeme bereits seit mehreren Jahren, ohne bislang ein grundlegendes, dienststellenbezogenes IT-Sicherheitskonzept erstellt zu haben. Die IT-Systeme, auf denen VS-Daten bearbeitet wurden, waren fast ausnahmslos nicht zur Nutzung freigegeben. Die Vertrauenswürdigkeit der eingesetzten Komponenten war in keinem Fall nachgewiesen. Die Abstrahlsicherheit der zur VS-Datenverarbeitung eingesetzten IT-Systeme konnte eine WTD nicht mehr uneingeschränkt gewährleisten, da ein privater Netzbetreiber ohne vorherige Information der Bundeswehr in unmittelbarer Nähe einen Mobilfunkmast errichtet hatte.

Auf den Zutrittsschutz der Sicherheitszonen, in denen sich die IT-Systeme zum Bearbeiten der VS-Daten befanden, wurde nicht ausreichend geachtet. Kontrollen beim Betreten der militärischen Sicherheitsbereiche waren vielfach oberflächlich oder unterblieben vollkommen. Die Zutrittsrechte zu einzelnen Sicherheitszonen waren in mehreren Fällen nicht eng genug begrenzt. Zum Teil verfügten selbst ehemalige Mitarbeiter noch über Zutrittsberechtigungen. Eine Sicherheitszone, in der Daten der Einstufung „GEHEIM mit Schutzwort“ bearbeitet wurden, konnte über eine offen stehende, durch einen Keil blockierte Tür ungehindert betreten werden. Der Zugriff auf die sensiblen Daten war nicht durch Passwörter geschützt. In diesem und anderen Fällen wurde die Anwesenheit von Personen nicht wie vorgeschrieben festgehalten. Mögliche Missbräuche beim Nutzen der IT-Systeme wurden in den WTD ebenfalls nicht nachgewiesen, da die Protokollierungsfunktionen nicht aktiviert waren oder die Protokoll-Dateien nicht ausgewertet wurden.

Das BWB als vorgesetzte Dienststelle war über den Zustand der IT-Sicherheit in den WTD nur unzureichend informiert. Vorgeschriebene IT-Sicherheitsinspektionen hatten seit mehreren Jahren nicht mehr stattgefunden. Die IT-Sicherheitsbeauftragten in den WTD übten ihr Amt nur in Nebenfunktion aus. Sie konnten ihre Aufgaben aufgrund von Überlastung oder Interessenkonflikten nicht im erforderlichen Maße wahrnehmen.

38.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der VS-Daten in keinem der geprüften Fälle hinreichend gewährleistet waren. Er hat die festgestellten Mängel im Wesentlichen darauf zurückgeführt, dass die Verantwortlichen die Anforderungen der IT-Sicherheit bei der Planung, im Betrieb sowie bei der Kontrolle der jeweiligen IT-Systeme nicht genügend beachteten.

Da wesentliche Grundlagen wie IT-Sicherheitskonzepte oder Risikoanalysen fehlten, war den Verantwortlichen der WTD und des BWB zum Teil nicht bekannt, wie schutzbedürftig und gefährdet die Daten in ihrer bzw. in der nachgeordneten Dienststelle waren. Dies lag auch an den fehlenden IT-Sicherheitsinspektionen durch das fachaufsichtsführende BWB. Weder die Verantwortlichen der Dienststellen noch die der vorgesetzten Führungsebenen hatten einen objektiven Überblick über den Zustand der IT-Sicherheit in den WTD. Die Mängel im Bereich der Sicherheitszonen beruhten überwiegend auf der Sorglosigkeit der Beteiligten. Die verfügbaren Sicherheitsmaßnahmen wurden nicht oder nur teilweise genutzt, da dies mit Unbequemlichkeiten oder zusätzlichem Zeitaufwand verbunden war. Da den Verantwortlichen die Bedrohungen der IT-Systeme (z. B. durch sog. Innentäter) vielfach nicht bewusst waren, nahmen sie hin, dass Anwesenheiten in den Sicherheitszonen nicht protokolliert oder abgewiesene Zutrittsversuche nicht ausgewertet wurden. Außerdem war in keinem der geprüften Fälle technisch sichergestellt, dass der unbefugte Zugriff auf VS-Daten bemerkt und die betreffende Person identifiziert werden konnte. Diese gravierenden Sicherheitslücken begünstigten jede Form von Spionage. Sie sind im Umfeld GEHEIM eingestufter Daten nicht hinnehmbar und stellen eine große Gefahr dar.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass bei den IT-Systemen zur Bearbeitung von VS-Daten weder die Vertrauenswürdigkeit der eingesetzten Komponenten geprüft noch eine Freigabe erteilt worden war. Ohne eingehende technische Überprüfung und Zulassung der eingesetzten Hard- und Software vor deren Einsatz konnten Manipulationen nicht sicher ausgeschlossen werden. Die gleichzeitige Verarbeitung offener und eingestufter Prozessdaten in den WTD machte zudem deutlich, dass die bestehenden Regelungen die besonderen Belange der Prozessdatenverarbeitung nicht ausreichend abdecken und deshalb angepasst werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen,

- die zahlreichen aufgezeigten Sicherheitsmängel umgehend und dauerhaft abzustellen,
- die Verantwortlichen auf allen Führungsebenen verstärkt für die Anforderungen der IT-Sicherheit zu sensibilisieren,
- die Fachaufsicht und Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der IT-Sicherheitsvorschriften deutlich zu verstärken,
- in Dienststellen mit umfangreichem Anfall von VS-Daten einen hauptamtlichen IT-Sicherheitsbeauftragten zu bestellen,
- Überlegungen zum Einsatz vertrauenswürdiger IT-Komponenten anzustellen und hierzu ein praxistaugliches Konzept zu erarbeiten sowie
- die Besonderheiten der Prozessdatenverarbeitung bei der Weiterentwicklung der Vorschriften zur Verarbeitung von VS-Daten stärker zu berücksichtigen.

38.4

Das Bundesministerium hat Mängel bei der praktischen Umsetzung von IT-Sicherheitsvorgaben eingeräumt. Die Schaffung bzw. Veränderung organisatorischer Randbedingungen für die IT-Sicherheit könne mit der zunehmenden Menge und Komplexität der IT nicht Schritt halten. Dadurch hätte sich in Teilbereichen ein unnötig hohes Risikopotenzial ergeben. Die geprüften Dienststellen seien daher aufgefordert worden, vorrangig Risikobewertungen zur Bestimmung der aktuellen IT-Sicherheitslage vorzunehmen, um hieraus eine Rangfolge für den Mängelabbau ableiten und die notwendigen Maßnahmen vorantreiben zu können. Risikoanalysen seien zwischenzeitlich durchgeführt worden; entsprechende IT-Sicherheitsmaßnahmen würden umgesetzt.

Die fehlenden Freigaben für die Nutzung der IT-Systeme sollen den Angaben des Bundesministeriums zufolge im Rahmen der Arbeiten an den IT-Sicherheitskonzepten nachgeholt werden. Ursache für das fehlende IT-Sicherheitskonzept sei der Umstand, dass sich das Netzwerk der betreffenden WTD im Umbruch befand und die technischen Maßnahmen zur Inbetriebnahme des neuen Netzes im Vergleich zu den konzeptionellen Arbeiten vorgezogen worden seien. Darüber hinaus seien viele der vom Bundesrechnungshof als fehlend beanstandeten Analysen, Konzepte und Kontrollen ordnungsgemäß durchgeführt, aber nicht dokumentiert worden. Das bisher als Kontrollinstrument des BWB genutzte Mängelberichtsverfahren werde durch eine neu entwickelte, standardisierte Prüfliste abgelöst, auf deren Basis nach mehrjähriger Pause die IT-Sicherheitsinspektionen vor Ort in den WTD wieder aufgenommen werden sollen.

Das Bundesministerium hat den Bedarf an hauptamtlichen IT-Sicherheitsbeauftragten anerkannt, jedoch auf die unzureichende Verfügbarkeit qualifizierten IT-Fachpersonals verwiesen. Mängel bei der Zutrittssicherheit hat es eingeräumt, die Erforderlichkeit bestimmter Maßnahmen (z. B. Protokollierung abgewiesener Zutrittsversuche) jedoch bestritten, da das Personal der WTD jeden unberechtigten Zutritt sofort bemerken würde. Es werde angestrebt, den IT-Betrieb vorschriftenentsprechend zu überwachen, dies setze jedoch ebenfalls entsprechende Personalkapazitäten voraus. Die festgestellten Mängel seien im Übrigen nicht Ausdruck einer generellen Sorglosigkeit der Mitarbeiter, sondern auf die besondere Situation wegen der angekündigten Prüfung des Bundesrechnungshofes zurückzuführen.

Auf einen Nachweis der Vertrauenswürdigkeit eingesetzter IT-Komponenten muss nach Angaben des Bundesministeriums angesichts des erforderlichen zeitlichen, personellen und materiellen Aufwands verzichtet werden. Zudem würde dies zu einer Abkopplung vom technischen Fortschritt führen, was insbesondere für eine WTD nicht hinnehmbar sei. Es sei beabsichtigt, Mängel bei der Verarbeitung eingestufter Prozessdaten zu ermitteln und daraus konkrete Vorgaben für die WTD abzuleiten.

Wegen des Mobilfunkmastes in unmittelbarer Nähe zu den Sicherheitszonen einer WTD werde dort der IT-Betrieb an den am meisten gefährdeten Stellen eingeschränkt. Die Einschränkungen würden erst wieder aufgehoben, wenn die neuerliche Vermessung und Bewertung der Abstrahlsicherheit abgeschlossen sei.

38.5

Der Bundesrechnungshof anerkennt die vom Bundesministerium angekündigten Schritte zur Verbesserung der IT-Sicherheit in den WTD. Er hält diese jedoch noch nicht für ausreichend, um den notwendigen Schutz der GEHEIM eingestuften Daten zu gewährleisten. Die vorgesehenen Maßnahmen wirken allenfalls auf der Dienststellenebene; die vorgesetzten Führungsebenen lassen sie dagegen weitgehend unberücksichtigt. Hier sollte insbesondere auch der zwischenzeitlich eingerichtete IT-Stab im Bundesministerium dafür sorgen, bereits beim Planen von IT-Systemen dokumentierte Risikoanalysen und IT-Sicherheitskonzepte als wesentliche Bestandteile der bedarfs- und haushaltsbegründenden Unterlagen einzufordern. Kostspielige Investitionen in die IT-Ausstattung ohne ausreichende konzeptionelle Vorarbeiten zur IT-Sicherheit dürfen sich nicht wiederholen.

Die Gefährdung durch Innentäter wird weiterhin nicht genügend beachtet. Die Argumentation des Bundesministeriums, die festgestellte Sorglosigkeit der Mitarbeiter sei Folge der besonderen Prüfungssituation, erscheint absurd. Es ist vielmehr zu befürchten, dass sie die besonderen Anforderungen an die Zutrittskontrolle bei der Bearbeitung von VS-Daten im normalen Alltagsbetrieb noch weniger beachten, als bei einer angekündigten Prüfung. Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung hinsichtlich des Mangels an qualifiziertem IT-Fachpersonal. Dieser ist jedoch als Folge langjähriger Versäumnisse beim Personalentwicklungskonzept der Bundeswehr teilweise selbstverschuldet. Den Gründen des Bundesministeriums, auf den Nachweis der Vertrauenswürdigkeit von IT-Komponenten

zur Verarbeitung von VS-Daten zu verzichten, kann der Bundesrechnungshof nicht folgen, da es sich hierbei um eine Grundvoraussetzung für die Arbeitsumgebung im VS-Bereich handelt.

Auch wenn die Abstrahlsicherheit der IT-Systeme durch entsprechende Betriebsbeschränkungen gewährleistet sein mag, kann nicht hingenommen werden, dass kommerziell betriebene Mobilfunkeinrichtungen in unmittelbarer Nähe zu militärischen Sicherheitsbereichen ohne vorherige Beteiligung der Bundeswehr installiert werden. Das Bundesministerium sollte dafür sorgen, in das Genehmigungsverfahren derartiger Fernmeldeanlagen frühzeitig eingebunden zu werden.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, alle Führungsebenen für die Bedeutung der IT-Sicherheit nachhaltig zu sensibilisieren. Es hat die Sicherheit bei allen IT-Systemen zur VS-Datenverarbeitung anhand detaillierter Checklisten sowie durch Inspektionen vor Ort zu überprüfen und die weitere Mängelbeseitigung sicherzustellen.

39 Beschaffen von Informationstechnik in Wehrtechnischen Dienststellen der Bundeswehr
(Kapitel 14 04 und 14 20)

39.0

Die Bundeswehr verfuhr beim Beschaffen von Informationstechnik für Wehrtechnische Dienststellen in vielen Fällen unwirtschaftlich oder nicht ordnungsgemäß. Es wurden geltende Haushaltsrichtlinien und Kontrollmechanismen umgangen, um Ausstattung und Funktionalität der Informationstechnik unangemessen zu steigern. Die maßgeblichen Regelungen waren teilweise unzureichend oder praxisfremd.

39.1

Die Wehrtechnischen Dienststellen (WTD) der Bundeswehr haben die Aufgabe, das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) bei der Ausstattung der Bundeswehr mit moderner Technik zu wirtschaftlichen Bedingungen zu unterstützen. Schwerpunkte hierbei sind sowohl Forschung und Technologie als auch Entwicklung und Erprobung von Wehrmaterial. Die WTD bedienen sich zunehmend der Informationstechnik (IT). Wegen ihrer technisch-wissenschaftlichen Ausrichtung haben sie einen von sonstigen Bundeswehrdienststellen abweichenden Bedarf an besonderer IT. Dies gilt insbesondere für die „Wehrtechnische Dienststelle für Luftfahrzeuge – Musterprüfwesen für Luftfahrtgerät der Bundeswehr“ (WTD 61) und die „Wehrtechnische Dienststelle für Fernmeldewesen und Elektronik der Bundeswehr“ (WTD 81).

Das BWB weist die WTD in der Regel mittels zum Teil kurzfristiger wehrtechnischer Aufträge an, bestimmte Entwicklungs- und/oder Erprobungsarbeiten innerhalb bestimmter Zeit und im Rahmen eines zugeteilten Budgets durchzuführen. Die notwendige IT soll grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip zulasten der jeweils vorgesehenen Haushaltsstellen beschafft werden. IT für administrative Zwecke (z. B. Bürokommunikation) ist nach den geltenden Richtlinien über die Titelgruppe 55 des Kapitels 1404 zu beschaffen. IT-Unterstützung für die technisch-wissenschaftlichen Aufgaben der WTD wird gemäß den Bestimmungen für die „Allgemeinen Ausstattungsplantitel“ über andere Titel des Kapitels 1404 verbucht. Zusätzlich können die WTD für das Durchführen Wehrtechnischer Aufträge IT als „Auftragsbezogene Hilfsmittel“ (spezielle, nicht handelsübliche Gegenstände, die nur in Verbindung mit einem bestimmten Erprobungsgegenstand verwendet werden können) über verschiedene Titel des Kapitels 1420 beschaffen.

39.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2000 die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der IT in der WTD 61 und der WTD 81 und stellte u. a. Folgendes fest:

- Die maßgeblichen Vorschriften unterschieden nicht eindeutig zwischen „administrativer“ und „technisch-wissenschaftlicher“ IT. Die WTD konnten in mehreren Fällen wehrtechnische Aufträge nur deshalb erfüllen, weil sie sich bei der Beschaffung handelsüblicher IT über die geltenden Bestimmungen hinwegsetzten und diese z. B. aus Titeln für „Auftragsbezogene Hilfsmittel“ erwarben. Der Anteil der über dafür nicht vorgesehene Haushaltstitel beschafften IT war insgesamt erheblich. Neben den offiziellen Veranschlagungen entstand so eine Art „Neben-IT-Haushalt“.
- Zwischen der jährlichen IT-Bedarfsplanung und den tatsächlich durchgeführten Beschaffungen gab es teilweise erhebliche Abweichungen. Mängel gab es bei den Bedarfsbegründungen, den Preisansätzen und der Einhaltung der Planungsziele.
- Bedarfsbegründungen für IT-Beschaffungen wurden nur ansatzweise auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit geprüft. Eine Stelle, die hier fachkompetent und neutral hätte bewerten und gewichten können, fehlte in den WTD. Das BWB kontrollierte die zweckentsprechende Verwendung der für IT zugewiesenen Haushaltsmittel nicht nachweisbar.
- Beschaffungsanforderungen wurden auch für handelsübliche IT produktspezifisch statt funktional beschrieben und ausgeführt. Die IT-Ausstattung der WTD entsprach zu großen Teilen nicht dem Bundeswehr-„IT-Standard“; in vielen Fällen wurden ohne entsprechende Begründung höherwertige Komponenten beschafft.
- Zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kam es nur selten und dann nicht umfassend oder fehlerhaft. Die WTD nutzten geltende Rahmenverträge des BWB für die Beschaffung von handelsüblicher IT oftmals nicht. Weiter missachteten sie bei der Auftragsvergabe vielfach den Wettbewerbsgrundsatz.

39.3

Der Bundesrechnungshof hat auf die zahlreichen Mängel bei der IT-Beschaffung für die WTD hingewiesen und sowohl systematische Schwächen als auch praktische Fehler benannt. Die WTD verstießen teilweise gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit. Die Art der IT-Bedarfsplanung und die fehlende Planungssicherheit im IT-Haushalt führten zu unwirtschaftlichen Beschaffungen.

Grundsätzlich hat der Bundesrechnungshof anerkannt, dass technisch orientierten Dienststellen wie den WTD bei termingebundenen Aufträgen aus sachlichen Gründen schnelle und flexible IT-Beschaffungen ermöglicht werden sollten. Wo die geltenden Bestimmungen dem entgegenstehen, sollten sie praxisgerecht angepasst werden. Sachfremde Erwägungen – z. B. Orientierung an aktuell bereitstehenden Haushaltsmitteln oder Arbeitsentlastung bei der Bedarfsbegründung und bei den Kontrollen – dürfen dagegen die Wahl der Beschaffungsform und der Haushaltsstelle nicht beeinflussen.

Da das BWB die zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel weder bei der Bedarfsplanung noch bei der Haushaltsausführung ausreichend kontrollierte, war ihr Einsatz für IT bei den WTD intransparent. Die fehlende Kontrolle hatte zudem unangemessen hochwertige oder überdimensionierte IT-Beschaffungen zur Folge. Dies und die teilweise Umgehung des Wettbewerbes führten zu vermeidbaren Ausgaben in erheblicher Höhe.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen,

- die Bedarfsplanung und die Beschaffung sorgfältiger und nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit durchzuführen,
- geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine weitgehende Planungssicherheit für notwendige IT-Beschaffungen zu gewährleisten,
- Bedarfsanforderungen ab einer bestimmten Betragsgrenze durch eine neutrale Stelle (z. B. ein Gremium von Fachleuten aus verschiedenen Bereichen der WTD) auf deren Notwendigkeit, Angemessenheit sowie Konformität bzw. Kompatibilität mit vorhandenen Standards bzw. bereits vorhandenen IT-Systemen zu prüfen und ggf. eine Rangfolge festzulegen,
- im Vorfeld von Beschaffungen geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit bezifferbaren Ergebnissen durchzuführen und erkannte Einsparmöglichkeiten im Hinblick auf eine spätere Erfolgskontrolle zu dokumentieren,
- durch eine stärkere Nutzung von Wettbewerbselementen die Wirtschaftlichkeit der IT-Beschaffungen zu erhöhen,
- praxisgerechte Definitionen zu erarbeiten, die es ermöglichen, eindeutig zwischen „administrativer“ und „technisch-wissenschaftlicher“ IT zu unterscheiden und
- das Beschaffungsverfahren für IT in den WTD grundsätzlich zu überdenken und für bestimmte Ausnahmefälle, z. B. bei dringendem Bedarf, eine alternative Beschaffungsform vorzusehen.

39.4

Das Bundesministerium hat die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zu großen Teilen anerkannt. Allerdings bestreitet das Bundesministerium, dass geltende Haushaltsrichtlinien und Kontrollmechanismen umgangen wurden. Auch seien entgegen der Ansicht des Bundesrechnungshofes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet worden.

Um vorhandene Mängel zu beseitigen, beabsichtigt das Bundesministerium, die Bedarfsplanung zu verbessern und somit Planungssicherheit und Wirtschaftlichkeit bei der Haushaltsausführung zu erhöhen. Die WTD seien zudem angewiesen worden, die Preisansätze bei der Bedarfsplanung kritisch zu überprüfen und bei der Beschaffung den Wettbewerbsgrundsatz stärker als bisher zu beachten. Die grundsätzliche Umstellung der IT-Beschaffungen auf kostengünstige Produkte des Bundeswehr-“IT-Standards“ würde mit Nachdruck vorangetrieben. Bedarfsanforderungen sollen künftig weitestgehend funktional formuliert und durch ein neutrales Gremium hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Angemessenheit begutachtet werden. Dessen Entscheidung werde als Grundlage zur wettbewerbsorientierten Angebotseinholung dienen. Zur klaren haushaltsbezogenen Abgrenzung der verschiedenen IT-Beschaffungsformen für die WTD habe das Bundesministerium bereits detaillierte Kriterien entwickelt.

Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werde künftig verstärkt darauf geachtet, auch quantifizierbare Aspekte ausreichend zu berücksichtigen. Dies solle unter Anwendung der Richtlinien der „Kosten- und Leistungsverantwortung“ im Rahmen eines neuen Qualitätsmanagement-Systems geschehen. Die für die Bundesverwaltung allgemein vorgegebene IT-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hält das Bundesministerium dagegen bei der Ausstattung mit technisch-wissenschaftlicher IT für zu aufwendig, zudem sei der Nutzen für die WTD fraglich.

Es mangele noch an einer ausreichenden Planungssicherheit bei der tatsächlichen Bereitstellung von Haushaltsmitteln. So habe im Haushaltsjahr 2000 die Planung nur in Ansätzen realisiert werden können. Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Beschaffungsvorschriften entsprechend den Randbedingungen der WTD anzupassen, würde im Rahmen der Neuorganisation des BWB und dessen Dienststellen aufgegriffen. Weiterer, flexiblerer Möglichkeiten, IT bei dringendem Bedarf kurzfristig zu beschaffen, bedürfe es nicht.

39.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die WTD künftig die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die geltenden Haushaltsrichtlinien bei der Beschaffung von IT beachten.

Die umfangreichen Ansätze zur Mängelbehebung erkennt der Bundesrechnungshof an. Er hat jedoch festgestellt,

dass die weitgehend sinnvollen Bemühungen des Bundesministeriums die Situation bisher nicht durchgreifend verbessert haben. So sind einige Maßnahmen bisher nur geplant oder angewiesen. Mehr als ein Jahr seit der Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat sich trotz der laufenden Umstrukturierung der IT-Organisation der Bundeswehr die Planungssicherheit für den IT-Haushalt der WTD nicht erhöht. Zudem ist das Beschaffungsverfahren für die WTD – abgesehen von Ansätzen zur Unterscheidung der Ausstattungsarten – weitestgehend beibehalten worden. Flexible Möglichkeiten, IT bei dringendem Bedarf kurzfristig zu beschaffen, sind noch nicht entwickelt. Ob die beabsichtigten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der „Kosten- und Leistungsverantwortung“ im Verhältnis zu den Beschaffungsgrößen angemessen sind und verwertbare Ergebnisse hervorbringen, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium die Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der IT in den WTD umfassend und konsequent umsetzt. Er wird hierauf im Rahmen seiner weiteren Prüfungstätigkeit achten.

40 Nutzung von Kraftomnibussen in der Bundeswehr (Kapitel 14 15)

40.0

Die Bundeswehr verfügte im Jahre 2000 über 2 200 Kraftomnibusse mit einem Beschaffungswert von rd. 500 Mio. DM. Dieser Bestand war überhöht. Die Kraftomnibusse waren wenig ausgelastet und entsprechend teuer im Betrieb. Mit den verfügbaren Bestands- und Betriebsdaten konnte die Bundeswehr ihre Personentransportflotte nicht sachgerecht bewirtschaften. Es fehlte ein aktuelles Personentransportkonzept, das auch ein schlüssiges Konzept zum Verwundetentransport im Verteidigungsfall einbezieht.

Es ließen sich mehr als 100 Mio. DM jährlich einsparen, wenn die Bestände an bundeswehreigenen Kraftomnibussen auf das militärisch notwendige Maß zurückgeführt, die Mobilisierungsergänzung verbessert und Transportaufgaben verstärkt an private Anbieter vergeben würden.

40.1

Die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung verfügten Mitte des Jahres 2000 über rd. 2 200 handelsübliche Kraftomnibusse (im Folgenden: Busse) mit einem Beschaffungswert von rd. 500 Mio. DM, die eine Personentransportkapazität von insgesamt 80 000 Sitzplätzen boten und die etwa zur Hälfte als Verwundetentransportmittel für den Verteidigungsfall vorgehalten wurden. Die bundeswehreigenen Busse, für die das Heer die Materialverantwortung hat, wurden im täglichen Friedensbetrieb zum Transport von Soldaten, Zivilbediensteten und zum Teil auch von Nichtangehörigen der Bundeswehr genutzt. Darüber hinaus mietete die Bundeswehr für die gleichen Personentransportaufgaben auch zivile Busse an. Der gesamte Personentransport mit Bussen kostete jährlich über 200 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 1999 und 2000 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Köln und München die Nutzung von rd. 700 bundeswehreigenen Bussen. Die Untersuchung ergab Lücken in den wesentlichen Einsatz- und Nutzungsbestimmungen der Busse. So wurden gleiche Transportaufgaben sowohl durch angemietete zivile als auch durch bundeswehreigene Busse wahrgenommen; bundeswehrspezifische Vorgaben und vergleichende Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen fehlten, obwohl erhebliche Kostendifferenzen je gefahrenem Kilometer zwischen der Vorhaltung bundeswehreigener Busse (rd. 8 DM pro km) und der Anmietung von Bussen (rd. 4 DM pro km) bestanden.

Die vorhandenen Bestands- und Betriebsdaten ließen keine tragfähigen Aussagen zum tatsächlichen Bedarf der Bundeswehr an Bussen sowie zu den Kosten und zur Wirtschaftlichkeit deren Einsatzes zu. Die erhobenen Betriebsdaten zeigten eine ungünstige Altersstruktur, Mängel in der Erfassung der genutzten Platzkapazitäten sowie in der Organisation des Einsatzes. Zusätzlich wirkten sich die hohe Typenvielfalt und die geringen Betriebsleistungen wirtschaftlich ungünstig aus.

Einsparmöglichkeiten durch Alternativen wie Leasing, Poolbildung oder Anmietung über den bisherigen Umfang hinaus hatte die Bundeswehr noch nicht untersucht. Die Bedarfsermittlungen beruhten auf globalen Planungsgrößen und zeigten nicht den individuellen Bedarf der einzelnen Dienststellen auf. Es fehlte ein organisationsbereichsübergreifendes Gesamtkonzept zum Personentransport. Ein vorhandenes Teilkonzept zur Sicherstellung des Verwundetentransports im Verteidigungsfall war nicht mehr aktuell. Die Möglichkeiten der Mobilisierungsergänzung, d. h. die Ergänzung des militärischen durch ziviles Material im Verteidigungsfall, waren planerisch nicht ausgeschöpft.

In den Jahren 1995 bis 2000 hatte die Bundeswehr insgesamt rd. 600 Busse im Gesamtwert von nahezu 150 Mio. DM beschafft. Zusätzlich beabsichtigte sie, bis zum Jahre 2005 an 400 Bussen Maßnahmen zur Nutzungsdauerverlängerung im Wert von rd. 24 Mio. DM vorzunehmen. Dagegen lag die Aussonderungs- und Verwertungsrate unter der jährlichen Neubeschaffungsrate, sodass die Transportkapazität ständig weiter aufwuchs. Erst Ende des Jahres 2000 begann das Heer, die Bewirtschaftung der bundeswehreigenen Busse unter Kostengesichtspunkten zu verbessern.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die Lücken und Mängel sowohl in den konzeptionellen Grundlagen des Personentransports mit Bussen als auch im Betrieb der bundeswehreigenen Busflotte hingewiesen. Nach seiner Auffassung lässt sich ein Einsparpotenzial von mindestens

100 Mio. DM jährlich erschließen, wenn die Bestände an bundeswehreigenen Bussen auf das militärisch notwendige Maß zurückgeführt, die Mobilisierungsergänzung verbessert und Transportaufgaben verstärkt an private Anbieter vergeben werden. Dazu wären folgende Maßnahmen erforderlich:

- In einem überarbeiteten Personen- einschließlich einem Verwundetentransportkonzept sollte entschieden werden, welche Transportaufgaben der Busse aus militärischer Sicht als „Kernaufgaben“ nicht „privatisierbar“ sind. Alle anderen Transportaufgaben sollten grundsätzlich nach außen und im Wettbewerb vergeben werden. Die Möglichkeiten der materiellen Mobilisierungsergänzung sollten mit mehr Nachdruck verfolgt und die Überbestände an bundeswehreigenen Bussen abgebaut werden.
- Für die verbleibenden bundeswehreigenen Busse sollten die Bestands- und Betriebsdatenführung verbessert sowie die Nutzungsvorschriften vervollständigt werden. Der Bedarf der einzelnen Dienststellen an Personentransportkapazität sollte individuell ermittelt und ggf. regional zusammengefasst werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffungsausgaben für Busse von 150 Mio. DM in den letzten fünf Jahren als vermeidbar kritisiert und dringend empfohlen, sämtliche geplanten Neubeschaffungen und Maßnahmen zur Lebensdauerverlängerung bundeswehreigener Busse auszusetzen, bis die Personen- und Verwundetentransportkonzepte überarbeitet und die daraus folgenden Bedarfsberechnungen abgeschlossen sind. Da sich die Überbestände an bundeswehreigenen Bussen durch die Verkleinerung der Bundeswehr, durch eine Erweiterung der materiellen Mobilisierungsergänzung und insbesondere durch eine verstärkte Vergabe der Personentransportleistungen an private Anbieter erhöhen werden, sollten voraussichtlich nicht mehr erforderliche Busse schon im Vorgriff ausgesondert und verwertet werden. Dies könnte auch zu höheren Verwertungserlösen führen und sollte darüber hinaus zu einer Verbesserung der Altersstruktur der Busse und einer Verringerung der Typenvielfalt genutzt werden.

40.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu großen Teilen anerkannt und dessen Empfehlungen aufgegriffen.

So werde in dem von der Streitkräftebasis zu erarbeitenden Personen- und Verwundetenkonzept festzulegen sein, welche Transportaufgaben zum militärischen Kernbereich gehören und welche durch zivile Anbieter abgedeckt werden können. Die Möglichkeiten der materiellen Mobilisierungsergänzung sollen verstärkt genutzt werden. Ein abschließendes Ergebnis dazu werde bis Ende 2002 vorliegen.

Der Bestand an bundeswehreigenen Bussen sei zwischenzeitlich um mehr als 200 abgebaut worden. Dieser Abbau habe im Jahre 2001 bei den Materialerhaltungskosten eine weitere Ausgabenminderung in Höhe von rd. 20 Mio. DM bewirkt. Zudem werde untersucht, inwieweit ältere Busse mit hoher Fahrleistung schon im Vorgriff auf den künftig verminderten Strukturbedarf ausgesondert werden könnten, um Betriebsausgaben zu senken. Im Jahre 2001 sei die Beschaffung von Bussen ausgesetzt und auf lebensdauerverlängernde Maßnahmen im Gesamtwert von rd. 20 Mio. DM verzichtet worden.

Soweit sich die „Bevorratung“ von verteidigungswichtigem Großgerät nicht vermeiden lasse, solle dessen Nutzung und Betrieb unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten deutlich verbessert werden. So werde derzeit auch geprüft, inwieweit für den Verteidigungsfall vorgehaltene Busse einem zivil betriebenen Flottenmanagement übergeben und von dort zentral eingesetzt werden können.

Alternative Beschaffungs- und Finanzierungsverfahren wie Miete oder Leasing würden seit dem Jahre 2001 grundsätzlich für alles infrage kommende handelsübliche Gerät vor einer Beschaffung geprüft.

Das Bundesministerium hat zwar bestätigt, dass der Betrieb bundeswehreigener Busse, u. a. abhängig von der Laufleistung, in der Regel teurer sei als die Anmietung ziviler Busse. Wenn allerdings die Zahl der Busse zur Erfüllung der Kernaufgaben festliege, brauchten für die einzelnen Fahrten keine Kostenvergleiche mehr mit zivilen Anbietern durchgeführt werden. Der bundeswehreigene Bus sei immer günstiger, weil dann lediglich dessen variable Kosten von rd. 1 DM pro km zu betrachten seien. Danach komme es darauf an, ihn so weit wie möglich auszulasten.

40.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik an den Beschaffungsausgaben für Busse in den letzten fünf Jahren, erkennt jedoch die Bemühungen des Bundesministeriums und des Heeres als Materialverantwortlichen an, Ausgaben für eine Erweiterung der Personentransportkapazität zu vermeiden und die Schwächen in der Bewirtschaftung zu beseitigen. Angesichts des Einsparpotenzials von über 100 Mio. DM jährlich hält er allerdings einen Zeithorizont bis Ende des Jahres 2002 allein zur Erarbeitung eines Konzeptes für den künftigen Personen- und Verwundetentransport für zu weit. Dieser Zeithorizont wird auch nicht den kurzfristigen Bemühungen um ein ziviles Flottenmanagement gerecht.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung, nach der für den Friedenseinsatz militärisch notwendiger Busse angesichts der geringen variablen Kosten auf einen Kostenvergleich verzichtet werden könne und hier nur eine möglichst hohe Auslastung anzustreben sei. Denn das Bundesministerium lässt bei seiner Kostenberechnung zum einen anteilige Personalkosten und zum anderen die durch die hohe Auslastung verursachte frühzeitige Abnutzung außer Betracht.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die konzeptionellen Grundlagenarbeiten für den Personen- und Verwundetentransport zu beschleunigen, das aufgezeigte

Einsparpotenzial möglichst schnell zu erschließen und die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung für Kosten- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu beachten.

41 Blockgarantie für das Waffensystem Panzerhaubitze 2000
(Kapitel 14 15)

41.0

Bisher war die Versorgung eines neu eingeführten Waffensystems und dessen Verfügbarkeit vielfach nur mit teuren Überbrückungslösungen zu sichern. Bei der Panzerhaubitze 2000 sollte in einem Pilotprojekt „Blockgarantie“ ein neues Verfahren erprobt werden. Für eine Garantiezeit von fünfeinhalb Jahren und gegen Zahlung von rd. 500 Mio. DM sollte die Industrie die Risiken der Anfangsnutzung übernehmen und der Truppe sofort eine hohe Verfügbarkeit des Waffensystems garantieren.

Die Vorbereitung und Durchführung des Pilotprojektes enthielt Mängel. Während die Bundeswehr in Teilbereichen Kostenvorteile des neuen Verfahrens in Höhe von rd. 100 Mio. DM errechnete, zeigte eine Gesamtrechnung, dass die Blockgarantie bis zu 200 Mio. DM teurer ist als das bisherige Verfahren. Zudem schränkte der Blockgarantievertrag das Nutzungsprofil der neuen Haubitze während der Vertragslaufzeit ein und enthielt unvorteilhafte Preisvereinbarungen. Die Kontrollmöglichkeiten der Kosten und Leistungen waren für eine umfassende Bewertung des Pilotprojektes nicht ausreichend.

41.1

Das von der Bundeswehr bisher angewandte Standardverfahren, mit dem die Versorgung neu eingeführter Waffensysteme von Beginn der Nutzung an sichergestellt werden soll (sog. Herstellung der Versorgungsreife), hatte in der Vergangenheit vielfach zu Verfügbarkeitsproblemen und teuren Überbrückungslösungen geführt. Besonders kostenträchtig erwies sich die Ersatzteilbeschaffung, die nur aufgrund theoretischer Zuverlässigkeitsangaben der Hersteller, ohne ausreichende eigene Erfahrungen aus der praktischen Nutzung der neuen Waffensysteme vorgenommen werden konnte.

Daher wurde für die im Jahre 1998 neu beschaffte, nicht versorgungsreife Panzerhaubitze 2000 im Rahmen eines Pilotprojektes ein neues Verfahren erprobt. Die Versorgungsreife sollte nachträglich bis Ende 2003 herbeigeführt werden. Zwischenzeitlich sollte der Hersteller die Verfügbarkeit der neuen Haubitzen mit einer so genannten Blockgarantie sicherstellen.

Nach einer Definition der Bundeswehr verpflichtet die Blockgarantie „den Auftragnehmer während einer festgelegten Nutzungszeit zur Garantie der ausfallfreien Betriebszeit für die von ihm gelieferten Geräte und zur Instandsetzung der in dieser Zeit ausgefallenen Komponenten des Wehrmaterials.“

Im Falle der Panzerhaubitze sollten die Risiken der Anfangsnutzung auf den Hersteller der Haubitze verlagert werden. Mit den während der Blockgarantiezeit gewonnenen Erkenntnissen und Daten sollte die Versorgungsreife der Haubitze später kostengünstiger herbeigeführt werden können. Die Bundeswehr schloss im Jahre 1996 einen entsprechenden Vertrag mit dem Hersteller der Panzerhaubitze ab. Die Kosten der Blockgarantie werden danach mehr als eine halbe Milliarde DM betragen. Die Bundeswehr sah vor, das neue Verfahren auch bei anderen Rüstungsvorhaben anzuwenden, falls es sich in diesem Pilotprojekt bewähren sollte.

Der Bundesrechnungshof nahm die Neuartigkeit und die Kosten der Blockgarantie zum Anlass, die Vorbereitung und Durchführung des Projektes zu prüfen. Seine Erhebungen zeigten u. a.:

Die Mängel des bisherigen Verfahrens zur Herstellung der Versorgungsreife wurden nicht systematisch analysiert. Mit der Blockgarantie versuchte das Bundesministerium, die Mängel „in einem Wurf“ zu beheben, ohne weitere, auch preiswertere Alternativen zur Lösung von Teilproblemen zu erarbeiten und zu bewerten.

Der Entscheidung für das neue Verfahren lag eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde, die Kostenvorteile von 100 Mio. DM bei der Herstellung der Versorgungsreife versprach. Diese Kostenvorteile bezogen sich aber nur auf Teilbereiche des neuen Verfahrens und waren zudem noch um 60 Mio. DM zu hoch angesetzt. Eine umfassende Vergleichsberechnung der Nutzungskosten nach dem Standard- und dem Blockgarantieverfahren fehlte.

Mit den vertraglich zugesagten Leistungen sollten erst während der Garantielaufzeit sämtliche Zuverlässigkeitsforderungen erfüllt werden. Sie galten zudem nur für ein Nutzungsprofil, das weit unter den geforderten und möglichen Leistungsmerkmalen der Haubitze lag.

Die tatsächlichen Kostenfolgen und -verläufe des Vertrages waren durch die vereinbarte Preisgleitung kaum zu durchschauen. So wurde gegenüber dem Datum des Vertragsabschlusses der vereinbarte Preisstand um 15 Monate rückdatiert und daher schon mit Leistungsbeginn eine Preisgleitung erforderlich.

Um die Einhaltung der vertraglichen Leistungen zu überprüfen, konnte sich die Bundeswehr nur auf Daten der Industrie abstützen, soweit diese sie freigab. Sie konnte daher die Kosten weder zutreffend erfassen noch kontrollieren. Auch die richtige Zuordnung der Haushaltsmittel zu den erbrachten Leistungen blieb fraglich, da der Hersteller Rechnungen ohne Leistungsbezug vorlegte.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat die Grundlagen, auf denen die Entscheidung zur Vergabe der Blockgarantieleistungen an die Industrie beruhten, als unzureichend kritisiert. Auch wenn es sich bei der Blockgarantie für die Panzerhaubitze 2000 um ein Pilotprojekt mit entsprechenden Risiken handelte, hätten die beträchtlichen Kosten des Pro-

jektes eine sorgfältigere Vorbereitung erfordert. Dazu hat der Bundesrechnungshof insbesondere eine systematische Ursachenanalyse der Mängel und Kostentreiber des Standardverfahrens, die Erarbeitung von Alternativen und vollständige Wirtschaftlichkeitsrechnungen gezählt. In einer eigenen Gesamtkostenrechnung auf der Grundlage von Daten, die auch dem Bundesministerium zur Verfügung standen, hat er keine Kosteneinsparungen, sondern Mehrkosten bis zu 200 Mio. DM ermittelt. Dies war nach seiner Auffassung auch zu erwarten, da mit diesen Mehrkosten Vorteile wie die sofortige und gleichbleibend hohe Verfügbarkeit des Waffensystems sowie der zeitnahe Service erkauft wurden. Das Bundesministerium hätte in seiner Entscheidungsvorbereitung bewerten müssen, ob diese Vorteile „ihr Geld wert“ sind.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die teuren Garantieleistungen wenig wert sind, wenn das vertraglich zulässige Nutzungsprofil der Panzerhaubitze zu niedrig liegt und die Haubitze im Einsatz unter den militärisch geforderten Leistungen bleiben muss. Eine über den Vertrag hinausgehende intensivere Nutzung hat zur Folge, dass die Garantiezusage nicht mehr gilt und auftretende Schäden zusätzlich bezahlt werden müssen. Zudem täuschen verringerte Anforderungen eine Qualität und Verfügbarkeit des Waffensystems vor, die bei einem möglichen Einsatz nicht gegeben ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verschleierte die Preisgestaltung, insbesondere die Vereinbarung zur Preisgleitung die Kosten der Blockgarantie. Der Bundesrechnungshof hatte schon in der Vergangenheit mehrfach empfohlen, in den Verträgen unübersichtliche Preisgleitklauseln zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Kontrollmöglichkeiten der Bundeswehr als Auftraggeber für unzureichend gehalten. Damit kann das Blockgarantieverfahren bei der Panzerhaubitze 2000 als „Pilotprojekt“ für ähnliche Verfahren bei anderen neuen Waffensystemen nicht genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat folgende Maßnahmen empfohlen, falls ähnliche Blockgarantieleistungen bei anderen neuen Waffensystemen in Betracht gezogen werden sollten:

- Analyse der Gründe fehlender Versorgungsreife neu eingeführter Waffen; Aufzeigen und Bewerten alternativer Lösungswege; detaillierte Benennung der Aufgaben/Leistungen, die durch die Industrie ggf. kostengünstiger erbracht werden könnten,
- Identifikation möglicher Kostentreiber bei der Herstellung der Versorgungsreife,
- Erarbeiten vollständiger Kostenvergleiche vor der Entscheidung für Garantielösungen, dabei Feststellen, inwieweit sich die zunächst höhere Haushaltsbelastung auszahlt,
- Festlegen eines Nutzungsprofils, das den geforderten Leistungen der Waffe entspricht,
- Market-Testing bei der Vergabe ursprünglich selbst erbrachter Leistungen,
- Vergabe von Unterstützungs- und Garantieleistungen möglichst im Wettbewerb,
- Vereinbarung der Preise mit dem richtigen Preistyp und ohne verschleiernde Preisgleitung,
- effiziente Kontrolle der erbrachten Leistungen und Zahlungen.

41.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsfeststellungen teilweise anerkannt und will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Vergabe zukünftiger Garantieleistungen dieser Art folgen. Der Kritik am laufenden Projekt hat es nur eingeschränkt zugestimmt.

So hat das Bundesministerium ausgeführt, es sei nicht die Aufgabe des Managements gewesen, eine systematische Ursachenanalyse der Mängel des Standardverfahrens durchzuführen. Die Mängel seien bekannt gewesen.

Das Bundesministerium hat auch den Vorwurf unzureichender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zurückgewiesen. Es sei nicht erforderlich, in einer Gesamtrechnung zu vergleichen, um wie viel sich die Nutzungskosten nach dem Standard- und dem Blockgarantieverfahren in den ersten Jahren nach der Einführung der Panzerhaubitze unterscheiden werden und ob die qualitativen Vorteile des neuen Verfahrens (sofortige Verfügbarkeit des Waffensystems, zeitnaher Service durch die Industrie) dessen mögliche Mehrkosten aufwiegen können. Das Bundesministerium hat in seinen Stellungnahmen zu den Prüfungsergebnissen die erstmals durch den Bundesrechnungshof vorgenommene Gesamtrechnung mit eigenen Werten nachvollzogen und je nach Ausgangsdaten und -annahmen sehr unterschiedliche Ergebnisse, immer jedoch Kostenvorteile des neuen Verfahrens errechnet. Sie variierten zwischen 122 Mio. und 22 Mio. DM. Dabei hat das Bundesministerium Nutzungskosten im Standardverfahren bis zu einer halben Million DM pro Panzerhaubitze und Jahr angenommen, einen Mehrwertsteuerzuschlag auch auf amtsseitige Leistungen eingerechnet und hohe Preissteigerungsraten hinzugerechnet. Beim Blockgarantieverfahren hat es Kostenteile in beträchtlicher Höhe vernachlässigt.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die vereinbarten Garantieleistungen sich nicht von Beginn der Garantielaufzeit an auf die vollen Zuverlässigkeitsforderungen bezogen. Da für neue Baugruppen keine Erfahrungswerte vorgelegen hätten, seien in den Verhandlungen mit der Industrie nur abgestufte Zuverlässigkeitswerte durchsetzbar gewesen. Aus Kostengründen sei festgelegt worden, die Zuverlässigkeits- und Verfügbarkeitsanforderungen am Friedensjahr auszurichten und nicht an einem Kampftag. Die Blockgarantieleistungen auf das Einsatznutzungsprofil zu beziehen, hieße, die Versorgungskapazitäten bereits zu Beginn der Nutzung für den Einsatzfall aufzubauen. Dies sei unzweckmäßig.

Das Bundesministerium hat die vereinbarte Preisgleitklausel schon wegen eines Festanteils von 25 % für günstig ge-

halten und der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen, die vereinbarte Preisgleitklausel verschleiere den tatsächlichen Kostenverlauf. Grundsätzlich sei zwar eine Aktualisierung des Preises bei Vertragsabschluss möglich gewesen, da die Tarifverhandlungen abgeschlossen waren. Dieses sei jedoch nicht üblich, wenn nicht alle Parameter vorlägen.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass zum Zeitpunkt der Prüfung die Datenbank und Datenerfassung noch unvollständig waren. Mittlerweile sei jedoch eine lückenlose Berechnung der Kosten möglich und damit auch zum Ende der Blockgarantie eine umfassende Bewertung ihres Erfolgs.

41.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlungen bei künftigen Entscheidungen zur Vergabe von Garantieleistungen dieser Art sowie bei deren Steuerung und Kontrolle berücksichtigt werden sollen. Damit wäre ein wesentliches Ziel seiner Prüfung erreicht, zumal das Bundesministerium auch sicherstellen will, dass die derzeit für die Panzerhaubitze 2000 erbrachten Blockgarantieleistungen und anfallenden -kosten umfassend bewertet werden können.

Der Bundesrechnungshof bleibt allerdings bei seiner Kritik an dem laufenden Projekt. Er hält die Einlassungen des Bundesministeriums und auch dessen Gegenrechnungen für nicht überzeugend.

So mag zwar die systematische Ursachenanalyse der Mängel des Standardverfahrens keine Aufgabe des Projektmanagements gewesen sein. Sie wäre aber ebenso erforderlich gewesen wie die Suche nach Alternativlösungen.

Für das Standardverfahren übersteigen bei den unterschiedlichen Rechnungen des Bundesministeriums die Nutzungskostenansätze für die Panzerhaubitze 2000 diejenigen für den Kampfpanzer Leopard 2, also für ein in seiner Komplexität vergleichbares Waffensystem, um das drei- bis fünffache. Die Mehrwertsteuer ist in Kostenvergleichen nicht zu den amtsseitigen Leistungen hinzuzurechnen. Die verwendeten Preissteigerungsraten sind fast doppelt so hoch wie die aus vergleichbaren Verträgen. Für das Blockgarantieverfahren dagegen basieren die errechneten Kostenvorteile teils auf unvollständigen Kostenaufstellungen, teils auf angeblichen Einsparungen, die so nicht umgesetzt worden sind.

Der Bundesrechnungshof hat kein Verständnis dafür, dass die Panzerhaubitze im Garantiezeitraum aus Kostengründen nur unter Friedensbedingungen genutzt werden kann. Bei diesem Sachverhalt wird in Kauf genommen, dass die geforderte und bezahlte volle Leistungsfähigkeit des Waffensystems erst nach Ablauf der Blockgarantie nachgewiesen werden kann, da auch erst dann – etwa bei Nutzung der Waffe unter Kampfbedingungen – Schwächen und Mängel des Systems zu Tage treten können. Darüber hinaus verfälscht die vereinbarte Leistungseinschränkung gerade die Daten für die Herstellung der Versorgungsreife, die mithilfe der Blockgarantie genauer als mit dem Standardverfahren erarbeitet werden sollten, z. B. zum Umfang und zur Zusammensetzung der Ersatzteilvorräte.

Der Bundesrechnungshof verweist darauf, dass sowohl der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages als auch das Bundesministerium selbst die Aufnahme von pauschalen Preisgleitungen in Verträge mit der Industrie wegen der Verschleierung der tatsächlich zu erwartenden Kosten als problematisch ansehen. Insbesondere das Bundesministerium will sich bemühen, künftig Verträge mit Preisgleitklauseln zu vermeiden. Insofern ist die Erläuterung des Bundesministeriums, weshalb beim Abschluss des Blockgarantievertrages die ungenauere Preisgleitung aktuellen Preisdaten vorgezogen wurde, ebenso wenig plausibel wie seine Behauptung, die vereinbarte Preisgleitklausel sei wegen eines Festanteils von 25 % günstig und verschleiere den tatsächlichen Kostenverlauf nicht. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, pauschale Preisgleitungen zu vermeiden und diese erst recht nicht rückwirkend in Kraft zu setzen.

Der Bundesrechnungshof wird die Verlagerung von Leistungen und Risiken auf die Industrie auch weiterhin in seinen Prüfungen verfolgen und insbesondere die vom Bundesministerium angekündigte umfassende Bewertung der Blockgarantie der Panzerhaubitze 2000 nach dem Ablauf des Projektes wegen seines Pilotcharakters für das Einführungsverfahren von Waffensystemen eingehend untersuchen.

42 Verlängerung der Nutzungsdauer für das gepanzerte Kettenfahrzeug M 113
(Kapitel 14 15)

42.0

Das 40 Jahre alte und mit rd. 3 300 Stück im Heer eingesetzte gepanzerte Kettenfahrzeug M 113 wurde wegen erheblicher Sicherheitsmängel seit Jahrzehnten nur mit Ausnahmeregelungen betrieben. Da sich die Ablösung durch ein neues Fahrzeug verzögerte, sollte die Nutzungsdauer um weitere 20 Jahre verlängert werden. Hierzu veranlasste das Heer Umrüstungen, die jedoch trotz Kosten von 180 Mio. DM nur Bruchteile des Bedarfs abdeckten.

Die Planungen zur Nutzungsdauerverlängerung und zur Ablösung des M 113 müssen grundlegend überarbeitet, die Überbestände an diesen Fahrzeugen rasch abgebaut werden. Mit einer differenzierten Ablöseplanung ließen sich die Beschaffungskosten für die neuen Fahrzeuge um rd. 1,2 Mrd. DM gegenüber der jetzigen Planung verringern.

42.1

Das Heer verfügt über rd. 3 300 gepanzerte Kettenfahrzeuge M 113 (im Folgenden: M 113), die mittlerweile über 40 Jahre alt sind. Die ursprünglich für den Personentransport konzipierten M 113 dienen heute in einer Vielzahl von Varianten als Trägerfahrzeuge für unterschiedliche Rüstsätze wie Kommunikations- und Rech-

neranlagen. Der Einbau der Rüstsätze erhöhte das Fahrzeuggewicht beträchtlich und führte in Verbindung mit der mittlerweile veralteten Antriebs-, Lenk- und Bremstechnik zu Risiken im Betrieb der M 113. Sie durften seit mehr als 20 Jahren nur mit Ausnahmegenehmigungen und Geschwindigkeitsbeschränkungen (40, zum Teil nur 25 Stundenkilometer) betrieben werden. Zudem waren die Fahrzeuge störanfällig und nicht ausreichend mobil, ihre Panzerung erwies sich schon gegen moderne Scharfschützenmunition als zu schwach.

Die neue Strukturplanung der Bundeswehr sah einen Gesamtbedarf von 1 800 gepanzerten Transportfahrzeugen vor. Das Bundesministerium beabsichtigte, in diesem Umfang ab dem Jahre 2006 die M 113 in allen Varianten einheitlich durch das gepanzerte Transportkraftfahrzeug GTK zu ersetzen. Der Austausch sollte bis zum Jahre 2020 abgeschlossen sein. Bis dahin sollte die Nutzungsdauer der M 113 durch technische Anpassungs- und Verbesserungsmaßnahmen mit einem Gesamtwert von 180 Mio. DM verlängert werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2000 mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes München diese Maßnahmen sowie die Planungen zur Ablösung der M 113 und kam zu folgenden Feststellungen:

Vom Erkennen der Sicherheitsrisiken bis zur Erarbeitung von Forderungen zu deren Beseitigung vergingen 17 Jahre. Da auch die Umsetzung der Forderungen erhebliche Zeit beanspruchte, wurden Ausnahmegenehmigungen über einen Zeitraum von mehr als 25 Jahren wiederholt erteilt oder verlängert.

Das Bundesministerium hatte den ursprünglich festgelegten und genehmigten Umfang der Nutzungsdauerverlängerung, der sowohl militärisch als auch technisch im Detail begründet war, im Nachhinein auf einen „unabdingbaren Mindestbedarf“ verringert. Dafür machte es finanzielle Gründe geltend, ohne jedoch den Finanzbedarf für die Erhaltung und Weiterentwicklung des gesamten künftig benötigten geschützten Transportraums des Heeres vollständig zu erfassen und umfassend einzuplanen. Nur 627 M 113 wurden in die Maßnahmen zur Nutzungsdauerverlängerung einbezogen. Bei allen anderen Fahrzeugen sollten die Sicherheitsmängel bis zur Ablösung in Kauf genommen werden.

Von den 627 Fahrzeugen M 113 erhielten 275 Fahrzeuge technische Verbesserungen, die bis auf den nach wie vor unzureichenden Panzerschutz die bestehenden Einsatzeinschränkungen vollständig behoben. Bei den übrigen 352 Fahrzeugen wurden nur technische Veränderungen vorgenommen, die in Grenzen die Betriebssicherheit steigerten. Ihre Probleme im militärischen Einsatz wurden dadurch nicht gelöst. Die Geschwindigkeitseinschränkungen und die unzureichende Mobilität blieben ebenso erhalten wie die mangelnde Panzerung und Zuverlässigkeit.

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung beauftragte drei private Anbieter mit der Koordination und Überwachung der Nutzungsdauerverlängerung. Dieser Auftrag kostete 10 Mio. DM und betraf Aufgaben, die in der Regel durch Personal der Bundeswehr wahrzunehmen sind. Dem Auftrag ging keine Untersuchung voraus, ob die Verlagerung der Amtsaufgaben tatsächlich kostengünstiger war.

Trotz eines vorhandenen und nach der Strukturplanung auf 1 500 M 113 anwachsenden Überbestandes beauftragte das Heer in den Jahren 1997 bis 2000 umfangreiche Instandsetzungen für rd. 30 Mio. DM. Weiterhin entstanden für nicht mehr benötigte Fahrzeuge Betriebskosten in Höhe von mehreren Millionen DM. Verwertungserlöse wurden nicht erzielt.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass der Zeitraum vom Erkennen der Risiken im Betrieb der M 113 bis zu deren Behebung zu lang war. Übergangs- und Ausnahmeregelungen sollten nicht derartige Zeiträume überbrücken können. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Zulassungsverfahren für Militärkraftfahrzeuge, nach dem Ausnahmegenehmigungen erteilt und über fast ein halbes Jahrhundert verlängert werden können, zu prüfen und ggf. zu korrigieren.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die Finanzplanung für unzureichend gehalten, die im Nachhinein der militärischen Bedarfsfeststellung die Grundlage entzogen hat und Ursache für überlange und riskante Übergangslösungen war. Er hat eine vollständige Finanzplanung gefordert, die zumindest den Finanzbedarf für die militärisch erforderliche Nutzungsdauerverlängerung aller M 113 offen legt, die nicht in wenigen Jahren ausgesondert oder abgelöst werden können.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass nicht einmal die Hälfte der in die Nutzungsdauerverlängerung einbezogenen M 113 wenigstens die technischen Verbesserungen erhalten hatte, mit denen die Einsatzeinschränkungen bezüglich Geschwindigkeit, Mobilität und Zuverlässigkeit vollständig behoben waren. Gemessen am zukünftigen Bedarf von 1 800 Transportfahrzeugen bleibt eine Ausrüstungslücke von rd. 1 200 Fahrzeugen, die nicht oder nur mit großen Einschränkungen zur Verfügung stehen und die Einsatzfähigkeit großer Teile des Heeres bis zur vollständigen Ablösung in rd. 20 Jahren beeinträchtigen.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch kritisiert, dass sich das Bundesministerium bei seiner Ablöseplanung nur auf das gepanzerte Transportfahrzeug GTK als Nachfolgemodell festgelegt hatte. Nach seiner Ansicht bieten sich zumindest in einigen Varianten des M 113 Alternativen zum Nachfolgemodell GTK an, die dem tatsächlichen Bedarf nach einem leichten geschützten Transportfahrzeug eher entsprechen und zudem schneller und preisgünstiger zu beschaffen sind. Er hat errechnet, dass eine entsprechend differenzierte Ablösung um rd. 1,2 Mrd. DM kostengünstiger wäre. Gleichzeitig könnte das Heer die Ausstattung mit geschütztem Transportraum wesentlich schneller erneuern.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die Einhaltung des § 7 BHO angemahnt, wonach die Verlagerung von eigenen Aufgaben auf private Anbieter einen entsprechenden Wirtschaftlichkeitsnachweis voraussetzt. Schließlich hat

er das Bundesministerium aufgefordert, den Abbau der Überbestände zu beschleunigen, damit unnötige Betriebs- und Instandsetzungskosten vermieden und möglichst Verwertungserlöse erzielt werden.

42.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes weitgehend zugestimmt, folgt jedoch seinen Wertungen und Empfehlungen nicht in allen Punkten.

Der Zeitraum vom Erkennen der Sicherheitsrisiken bis zu deren Behebung sei bedingt durch die Entwicklung technischer Lösungen und veränderte Planungsabsichten, aber unbestritten zu lang. Jedoch habe die zuständige militärische Zulassungsstelle die Ausnahmeregelungen stets nach sorgfältiger Prüfung auf der Grundlage von Sachverständigengutachten erteilt und bei Abweichungen von der Straßenverkehrszulassungsordnung die öffentliche Sicherheit und Ordnung gebührend berücksichtigt.

Zur Finanzplanung erklärte das Bundesministerium, Nutzungsdauerverlängerungen seien grundsätzlich wirtschaftlich durchzuführen und müssten bedarfsorientiert im Gesamtsystem Bundeswehr betrachtet werden. Die Umrüstung weiterer M 113 sei zwar wünschenswert und werde erwogen, jedoch im Zusammenhang mit dringlicheren Beschaffungsvorhaben und der gewünschten frühen Ablösung der Fahrzeuge zu betrachten. Weitere Maßnahmen zur Nutzungsdauerverlängerung seien derzeit nicht geplant und daher auch nicht in den Haushalt eingestellt. Der Bedarf in der neuen Struktur stehe noch nicht fest.

Das Bundesministerium hat betont, die Nutzungsdauerverlängerung, die im übrigen keine Kampfwertsteigerung darstelle, diene als Überbrückung bis zur Ablösung der M 113; es hat Einschränkungen in der weiteren Nutzung und Risiken im Betrieb der M 113 eingeräumt. Sie müssten hingenommen werden und würden durch geeignete Maßnahmen zur Steigerung der Verkehrssicherheit reduziert. Der militärische Wert der M 113 als Rüstsatzträger sei durch diese Einschränkungen kaum beeinflusst. Zumindest sei die militärische Forderung, ein „Divisionsäquivalent“ (Einheiten in Divisionsstärke) für Einsätze in der Krisenbewältigung und Bündnisverteidigung zügig zu modernisieren, erfüllt.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu einer Differenzierung der Ablöseplanung des M 113 aufgegriffen und zugesagt, den zukünftigen qualitativen Bedarf an geschütztem Transportraum nochmals zu prüfen. Für einige Funktionalitäten werde an Stelle des GTK die Beschaffung kostengünstigerer Fahrzeugtypen geplant. Auch das Bundesministerium hat das mögliche Einsparvolumen auf 1,2 Mrd. DM beziffert, aber betont, es sei nur langfristig erzielbar.

Zum Auftrag an die drei privaten Anbieter hat das Bundesministerium ausgeführt, der Vertrag liege im Gesamtvolumen unter den Kosten eines Generalunternehmers bei vergleichbaren Vorhaben.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die umfangreichen Instandsetzungsarbeiten erforderlich waren, um die volle Einsatzbereitschaft der zur Ausbildung und zum Betrieb benötigten Fahrzeuge sicherzustellen. Der Bestand könne erst umfassend verringert werden, wenn der endgültige Bedarf im Rahmen der zukünftigen Struktur festgelegt worden sei.

42.4

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass die Zulassungsstelle beim Erteilen der Ausnahmegenehmigungen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gebührend berücksichtigt. Mit Ausnahmeregelungen sollten aber nicht jahrzehntelang bestehende Betriebsrisiken gedeckt werden können. Er wiederholt seine Empfehlung, das Zulassungsverfahren zu prüfen und ggf. zu korrigieren.

Die Nutzungsdauerverlängerung der M 113 bleibt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes Stückwerk, wenn damit nicht alle M 113, die noch längere Zeit genutzt werden müssen, ohne Ausnahmegenehmigungen und zweifelhafte Hilfslösungen sicher betrieben werden können sowie den militärischen Anforderungen an Mobilität und verbessertem Panzerschutz genügen. Eine tragfähige Finanzplanung muss dies rechtzeitig und vollständig berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof rät daher dringend, die angekündigte Überarbeitung der Bedarfsdaten zur Indiensthaltung und Ablösung der M 113 zu beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seine Empfehlungen zu einer differenzierteren Ablöseplanung aufgreifen will und ebenfalls von Einsparmöglichkeiten in Milliardenhöhe ausgeht. Er wird deren Umsetzung weiter verfolgen.

Vor Verlagerung von eigenen Aufgaben auf private Anbieter ist nachzuweisen, dass eine Vergabe kostengünstiger ist als die Aufgabenwahrnehmung durch eigene Kräfte. Diesen Nachweis hat das Bundesministerium nicht erbracht. Es wird die Vorgaben des § 7 BHO genauer zu beachten haben.

Wie in anderen Fällen (z. B. Bemerkungen 1999, Drucksache 14/1667 Nr. 67) weist der Bundesrechnungshof auch hier auf die Möglichkeiten hin, frühzeitig Betriebskosten einzusparen oder Verwertungserlöse zu erzielen. Da die Richtung der Strukturentscheidungen (hier zu einem deutlich geringeren Bedarf an gepanzertem Transportraum) schon seit geraumer Zeit feststeht, hätten die Aussonderung und Verwertung des Überhangs an M 113 längst beginnen können.

43 Sperr- und Sprengmittel des Heeres
(Kapitel 14 15 und 14 20 [mehrere Titel])

43.0

Das Sperr- und Sprengmittelkonzept des Heeres, auf dessen Grundlage in den Jahren 1997 bis 1999 mehr als

130 Mio. DM für die Entwicklung und Beschaffung von Sperrmitteln ausgegeben und weitere 44 Mio. DM für die Kampfwertsteigerung einer Panzerabwehrmine gefordert wurden, ist veraltet. Es orientierte sich eher an den vorhandenen Beständen als am aktuellen Bedarf, der sich durch die Änderungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen verringert hatte.

Die Lagerorganisation und der Bestandsnachweis für Sperr- und Sprengmittel sind verbesserungsbedürftig. Die Verwertung der überschüssigen, zum Teil unbrauchbaren Bestände dauerte zu lange; es entstehen vermeidbare Lagerkosten in Höhe von mehreren Millionen DM.

43.1

Die Operationen des Heeres umfassen auch den Einsatz von Sperr- und Sprengmitteln. Darunter sind Landminen sowie Sprengstoffe, Zündstoffe und Anzündstoffe zu verstehen. Der derzeitige Bestand des Heeres an diesen Sperr- und Sprengmitteln hat einen Gesamtbeschaffungswert in Höhe von 1,5 Mrd. DM; seine Lagerung und Instandhaltung verursachen jährliche Kosten in zweistelliger Millionenhöhe.

Entsprechend den internationalen Konventionen zur Ächtung von Landminen verfügt das Heer nicht mehr über Antipersonenminen, sondern nur noch über Landminen, die sich gegen Fahrzeuge (in der Regel Panzer) richten. Zudem will das Heer künftig die Priorität vom Hemmen von Bewegungen (Mineneinsatz) zum Fördern von Bewegungen (Minenräumung) verlagern.

Im Jahre 1996 hatte der Inspekteur des Heeres ein Konzept gebilligt, das die Grundlage für die weitere Entwicklung, Beschaffung und Nutzung von Sperr- und Sprengmitteln bilden sollte. Im Auftrag des Bundesrechnungshofes untersuchte das Prüfungsamt des Bundes Köln im Jahre 2000 Inhalt und Umsetzung dieses Konzeptes und stellte u. a. fest:

Das Sperr- und Sprengmittelkonzept war nicht kontinuierlich fortgeschrieben worden. Der darin festgelegte Bedarf orientierte sich vielfach am vorhandenen Bestand oder beruhte auf Berechnungen, die mehr als sieben Jahre zurücklagen. Er war weder qualitativ noch quantitativ den neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen angepasst worden und berücksichtigte daher nicht die zwischenzeitlich eingetretenen Aufgaben- und Strukturänderungen des Heeres, insbesondere nicht dessen Verkleinerung. Erst Ende des Jahres 2000 wurde eine Studie „Künftige Fähigkeiten zum Hemmen von Bewegungen“ in Auftrag gegeben, aus deren Ergebnissen der aktualisierte Bedarf an eingeführten Sperr- und Sprengmitteln abgeleitet werden sollte. Auf dieser Grundlage sollte das Sperr- und Sprengmittelkonzept ab Anfang des Jahres 2002 fortgeschrieben werden.

Seit der Billigung des Konzeptes im Jahre 1996 wurden bis 1999 mehr als 130 Mio. DM für die Entwicklung und Beschaffung von Landminen aufgewendet. Darüber hinaus sollte im Jahre 2001 eine Taktisch-Technische Forderung für die Kampfwertsteigerung einer Panzerabwehrmine mit einem Investitionsvolumen von 44 Mio. DM genehmigt und damit das entsprechende Rüstungsvorhaben in die Finanzplanung eingebracht werden, bevor die Überarbeitung der konzeptionellen Grundlagen abgeschlossen war.

Sperr- und Sprengmittel wurden noch über den im veralteten Konzept begründeten Bedarf hinaus bevorratet. Zudem lagerten in den Heeresdepots unbrauchbare Sperr- und Sprengmittel mit einem Gesamtbeschaffungswert von mehr als 25 Mio. DM. Die Aussonderung und Verwertung dieser überschüssigen oder unbrauchbaren Sperr- und Sprengmittel dauerten zu lange. Dies verursachte Lagerhaltungskosten in Höhe von mehreren Millionen DM. Zudem wies der Bestandsnachweis, der nicht mit einem einheitlichen IT-Verfahren geführt wurde, Mängel auf. Die Bestandszahlen der Sperr- und Sprengmittel stimmten nicht mit den vorhandenen Beständen der Truppe überein. Vorgeschriebene Bestandskontrollen wurden nicht durchgeführt.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Sperr- und Sprengmittelkonzept trotz der sich schnell ändernden Rahmenbedingungen über einen derart langen Zeitraum unverändert geblieben ist. Es war deshalb nicht geeignet, den Bedarf für die zwischenzeitlich eingeleiteten Entwicklungen und Beschaffungen tragfähig zu begründen. Er hat eine beschleunigte Überarbeitung des Konzeptes angemahnt, wobei die Aufgaben- und Strukturänderungen des Heeres, insbesondere dessen Verkleinerung, zu berücksichtigen sind, und der tatsächliche Bedarf Bestimmungsgröße für Beschaffung und Vorratshaltung sein sollte. Handelsübliche und schnell beschaffbare Sprengmittel sollten beispielsweise nicht in großen Mengen vorgehalten und gelagert werden. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere gefordert, die vorgesehene Kampfwertsteigerung einer Panzerabwehrmine nicht einzuleiten, bevor das Sperr- und Sprengmittelkonzept überarbeitet ist und damit auch der künftige Bedarf an verbesserten Panzerabwehrminen festliegt.

Vor der Billigung des überarbeiteten Konzepts sollten auch keine Haushaltsmittel für die Beschaffung oder Kampfwertsteigerung von Sperr- oder Sprengmitteln eingeplant und verwendet werden.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Überbevorratung eines Teils der Sperr- und Sprengmittel, auf die schleppende Aussonderung und Verwertung sowie auf Mängel im Bevorratungsverfahren hingewiesen. Die dadurch verursachten Kosten waren nach seiner Ansicht vermeidbar. Er hat daher empfohlen, die über den Bedarf hinaus vorhandenen und vor allem die unbrauchbaren Bestände so schnell wie möglich abzubauen und zu verwerten. Die Mängel in der Bestandserfassung und Überwachung sollten behoben werden.

43.3

Das Bundesministerium hat erwidert, bei der Erarbeitung des geltenden Sperr- und Sprengmittelkonzeptes seien

insbesondere die damaligen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und Vorgaben der NATO, die damals gültige Heeresstruktur und der Verzicht der Bundeswehr auf Antipersonenminen zu berücksichtigen gewesen. Das Konzept habe auch als mittel- bis langfristige Zielvorgabe für die Entwicklung der zukünftigen Sperrfähigkeit des Heeres gedient und habe so nicht jede aktuelle Änderung der Beschaffungsplanung des Heeres nachvollziehen können und müssen. Durch verschiedene Faktoren, z. B. durch die beabsichtigte Entwicklung und Beschaffung eines zukunftsorientierten Minenkampfsystems, habe es aber die veränderte sicherheitspolitische Lage sowie die technologische Weiterentwicklung berücksichtigt. Das Bundesministerium hat auf die Mitte des Jahres 2000 von ihm veranlasste Überarbeitung des Konzeptes hingewiesen. Damit sei zeitgerecht mit dem Vorliegen gesicherter politischer und militärischer Vorgaben einschließlich der parlamentarischen Beratungen zu einer neuen Bundeswehrstruktur begonnen worden, das Konzept den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

Das Bundesministerium hat es abgelehnt, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, bis zur vollständigen Überarbeitung der konzeptionellen Grundlagen keine Haushaltsmittel mehr für Beschaffung, Kampfwertsteigerung oder Nutzungsdauerverlängerung von Minen einzuplanen oder zu verwenden, in vollem Umfang zu folgen. Es will insbesondere die vorgesehene Kampfwertsteigerung der Panzerabwehrmine weiterführen, die dadurch räumresistenter und sicherer vor unbeabsichtigter Auslösung werde. Sie werde auch künftig Einsatzmittel des Heeres bleiben. Die Taktisch-Technische Forderung für die Kampfwertsteigerung werde daher unterzeichnet werden. Der endgültige Bedarf werde allerdings erst festgelegt werden, wenn die Einführung – in Übereinstimmung mit dem überarbeiteten Konzept – genehmigt werde. Nach Angaben des Bundesministeriums sind für Sperr- und Sprengmittel im Jahre 2000 keine Haushaltsmittel verwendet worden. Nach derzeitiger Planung würden dafür auch in den Jahren 2001 und 2002 keine Ausgaben geleistet.

Das Bundesministerium hat der unbestrittenen Überbevorratung bei bestimmten vorhandenen Sperr- und Sprengmitteln den aus finanziellen Gründen notwendigen Verzicht auf Neubeschaffungen anderer Sperr- und Sprengmittel gegenübergestellt. Es hat so einen Deckungsgrad von nur 50 % der laut Konzept erforderlichen Sperrkapazitäten errechnet. Hierdurch sei eine eventuell erforderliche Reduzierung der Sperrmittelbestände bereits vorweggenommen. Der Forderung des Bundesrechnungshofes nach Aussonderung des unbrauchbaren Materials und seiner schnellstmöglichen Verwertung hat das Bundesministerium zugestimmt, jedoch auf die hierfür fehlenden Mittel verwiesen.

Den Feststellungen zur Bestandsführung und -kontrolle hat das Bundesministerium zugestimmt und erläutert, wie es die Mängel beheben will. Eine Online-Anbindung aller nachweispflichtigen Heeresdienststellen an das Materialamt des Heeres werde noch im Jahre 2001 realisiert. Im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung würden die vorgeschriebenen Bestandsprüfungen neu organisiert.

43.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik am Fortschreibungsverfahren des Sperr- und Sprengmittelkonzeptes, da eine Überarbeitung nach sieben Jahren den kurzfristig aufgetretenen Änderungen der Aufgaben und Strukturen des Heeres sowie der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nicht folgen konnte. Weder die späteren finanziellen Restriktionen noch die Umorganisation der Heereskräfte, deren Richtung (Reduzierung, Konzentration auf die Einsatzkräfte) absehbar war, wurden konzeptionell berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, im Rahmen des so genannten Forderungs-Controlling, das als wesentlicher Teil der Controllingorganisation in der Bundeswehr eingeführt werden soll, auch dafür zu sorgen, dass wichtige bedarfsbegründende Konzepte wie das Sperr- und Sprengmittelkonzept des Heeres kontinuierlich fortgeschrieben werden.

Der Bundesrechnungshof verweist auf den Stellenwert einer genehmigten Taktisch-Technischen Forderung eines Rüstungsvorhabens. Sie markiert den Beginn der Phasen in einem solchen Vorhaben, die mit dem größten finanziellen Aufwand verbunden sind, und sollte daher eine gesicherte und aktuelle konzeptionelle Grundlage haben. Im Fall der Panzerabwehrmine ist weder die künftig benötigte Stückzahl ermittelt, noch steht im Hinblick auf die internationale Diskussion fest, ob eine Landmine dieser Bauart, die auch durch andere Fahrzeuge als Panzer ausgelöst werden kann, künftig überhaupt zum Einsatz kommen soll. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, von der Kampfwertsteigerung dieser Mine jedenfalls solange abzusehen, bis das neue Konzept vorliegt, zumal in den kommenden beiden Jahren ohnehin keine Haushaltsmittel für Minen eingeplant werden sollen.

Wenn das Bundesministerium mit den Überbeständen vorhandener Sperr- und Sprengmittel derzeit nicht realisierbare Neuentwicklungen ausgleichen kann, ergeben sich Zweifel an der Forderung nach einem neuen Minenkampfsystem. Der Bundesrechnungshof ergänzt daher seine Empfehlung. Mit Hilfe des aktualisierten Konzeptes sollten nicht nur die Überbestände an Sperr- und Sprengmitteln festgestellt und abgebaut, sondern auch die Forderungen nach neuen Minenkampfsystemen überprüft werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Abbau der Überbestände sowie die Verwertung der unbrauchbaren Sperr- und Sprengmittel weiter verfolgen und sich zu gegebener Zeit von den zugesagten Verbesserungen der Bestandsführung und Kontrolle überzeugen.

44 Ausgaben für Uniformen
(Kapitel 14 11)

44.0

Zu Beginn der Wehrdienstzeit erhalten alle Wehrpflichtigen neben ihrer Kampfbekleidung als Friedenszusatzausstattung auch Tuchuniformen, deren Beschaffung und Bewirtschaftung jährlich rd. 20 Mio. DM kosten. Diese

Tuchuniformen werden nur noch in Ausnahmefällen getragen, oft sogar ungenutzt zurückgegeben. Die weitere Verkürzung und die Splittung der Wehrdienstzeit sollten Anlass sein, die Vorgaben für Ausstattung und Bevorratung mit Tuchuniformen dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

44.1

Die Wehrpflichtigen der Bundeswehr werden derzeit nur noch für die Dauer von zehn Monaten einberufen. Die Wehrdienstzeit soll künftig weiter gekürzt und gesplittet werden. Bei der Einkleidung erhalten alle Wehrdienstleistenden neben ihrer Kampfbekleidung und -ausrüstung als Teil der Friedenszusatzausstattung so genannte Tuchuniformen oder Tuchbekleidung (Dienst- und Ausgehuniformen aus grauem, schwarzem oder blauem Tuch mit entsprechenden Kopfbedeckungen, Mänteln, Handschuhen, Schuhen, Hemden usw.).

Wegen der Verkürzung der Wehrdienstzeit verlagerte sich der Schwerpunkt des Wehrdienstes zunehmend auf Ausbildungsabschnitte, in denen Kampfbekleidung getragen wird. Inzwischen gibt es kaum noch Anlässe, zu denen Wehrpflichtige die Tuchbekleidung benötigen. Selbst zum feierlichen Gelöbnis treten die Wehrpflichtigen mehr und mehr in der neu eingeführten Tarndruckbekleidung (Kampfbekleidung) an, die im Übrigen auch im Bürodienst in den Kommandobehörden, militärischen Ämtern und Schulen die Tuchuniformen zu verdrängen beginnt.

Bei eigenen Untersuchungen zur Neuordnung des Bekleidungswesens hatte das Ministerium festgestellt, dass sich die Kosten für die Beschaffung, Reinigung und Vorhaltung der Tuchbekleidung für Wehrdienstleistende auf jährlich knapp 20 Mio. DM belaufen. Überlegungen zum Verzicht auf die generelle Einkleidung der Wehrdienstleistenden mit diesen Uniformteilen blieben jedoch wegen der ablehnenden Haltung des Militärischen Führungsrates bislang ohne Ergebnis.

Erhebungen des Prüfungsamtes des Bundes München im Jahre 1999 zeigten, dass Tuchuniformen für Wehrpflichtige praktisch keine Rolle mehr spielten. Die Tuchbekleidung wurde in den untersuchten Standortbekleidungskammern überwiegend ungetragen zurückgegeben. Dies deckte sich mit Erkenntnissen einzelner Standortverwaltungen, wonach 83 % der Wehrpflichtigen die ausgegebenen Tuchuniformen nie oder nur selten genutzt hatten.

Weil auch die zur Uniform gehörenden Halbschuhe nicht mehr getragen wurden, mussten beschaffte und gelagerte Ersatzsohlen in erheblichem Umfang ausgesondert werden.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass trotz der Erfahrungen aus der Praxis diese Uniformteile unverändert bevorratet und an die Wehrdienstleistenden ausgegeben werden. Bei der angespannten Ausrüstungslage der Bundeswehr lässt es sich nach seiner Auffassung nicht rechtfertigen, jährlich 20 Mio. DM für die Beschaffung und Bewirtschaftung nicht genutzter Uniformen der Friedenszusatzausstattung aufzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob das bisherige Ausstattungssoll mit Tuchbekleidung für Wehrdienstleistende des Heeres und der Luftwaffe beibehalten werden soll. Die weitere Verkürzung und die Splittung der Wehrdienstzeit sollten Anlass sein, die Vorgaben für die Ausstattung und Bevorratung mit Tuchbekleidung dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

44.3

Das Bundesministerium hatte im Jahre 1999 entgegnet, Überlegungen zur Abschaffung der Tuchbekleidung seien bereits in der Vergangenheit angestellt worden. Der Beschluss zur Beibehaltung der Tuchbekleidung, der auf einer Entscheidung des Militärischen Führungsrates beruhe, bestehe jedoch unverändert fort. Insofern werde nach mehrfachen Prüfungen und auch aus Gründen der Gleichbehandlung aller Soldaten die Anregung des Bundesrechnungshofes nicht aufgenommen.

Als der Bundesrechnungshof Ende 2000 seine Empfehlung wiederholte, hat das Bundesministerium im Januar 2001 darauf verwiesen, die Abstimmung auf ministerieller Ebene hinsichtlich der Ausgabe der Tuchbekleidung an Grundwehrdienstleistende sei noch nicht abgeschlossen.

44.4

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die noch ausstehende Abstimmung im Sinne seiner Empfehlung beschleunigt abzuschließen. Er hat in den Ressortverhandlungen für das Haushaltsjahr 2002 angeregt, den Haushaltsmittelansatz für Bekleidung entsprechend zu kürzen.

Der Bundesrechnungshof verweist im Übrigen darauf, dass die Bekleidungswirtschaft der Bundeswehr – und damit auch die Beschaffung und Bewirtschaftung der Tuchbekleidung für Wehrpflichtige – künftig ein Geschäftsfeld eines privaten Unternehmens sein soll. Vor einer Privatisierung ist es notwendig, den Umfang der Aufgabe genau zu begrenzen. Dabei sollte auch die hier angesprochene Empfehlung berücksichtigt werden.

45 Vorräte an Pflegemitteln und Zubehör für Schuhe
(Kapitel 14 11)

45.0

Eine Wehrbereichsverwaltung bevorratete handelsübliche schwarze Schuhcreme in einer Menge, die einem Sechsjahresbedarf für jeden Soldaten dieses Wehrbereichs entsprach. Ähnlich große Vorräte waren auch für weiteres Schuhzubehör angelegt, sodass auf grundsätzliche Mängel in der Materialbewirtschaftung zu schließen war. Mit verbesserten Beschaffungsverfahren und stark verringerten Vorräten ließen sich Ausgaben in Höhe von mehreren Millionen DM jährlich vermeiden.

45.1

Die Wehrbereichsverwaltungen bewirtschaften in den Wehrbereichsbekleidungsämtern und in den Bekleidungskammern der Standortverwaltungen Vorräte an Pflegemitteln und Zubehör für Schuhe wie Einlegesohlen, Schnürsenkel und Instandsetzungsmaterialien. Nach dem derzeitigen Beschaffungsverfahren liegen zwischen der Bedarfsberechnung und der Auslieferung der Artikel mindestens 18 Monate, obwohl die Artikel handelsüblich sind und auch in größeren Mengen schnell beschafft werden könnten.

Im Rahmen einer Regionalprüfung untersuchte das Prüfungsamt des Bundes Köln die Beschaffung und Bevorratung von Schuhpflegemitteln in einem Wehrbereich und stellte fest, dass ein Wehrbereichsbekleidungsamt 98 t schwarzer Schuhcreme bevorratete. Diese Menge entsprach einem Sechsjahresbedarf an Schuhcreme für jeden Soldaten dieses Wehrbereichs. Dennoch war die Beschaffung weiterer Schuhcreme dieser Art vorgesehen. Dies konnte erst durch einen Hinweis des Prüfungsamtes verhindert werden.

Bei den Zubehörartikeln für Schuhe wurden zum Teil noch höhere Vorräte festgestellt, die schon seit mindestens 10 Jahren bestehen. Überbestände an Sohlen mit einem Wert von 80 000 DM müssen ausgesondert werden, weil die entsprechenden, zur Tuchbekleidung gehörenden Schuhe nur noch selten getragen werden (siehe auch Bemerkungsbeitrag Nr. 44).

Eine Ausdehnung der Prüfung auf die anderen Wehrbereiche ergab auch dort überhöhte Vorräte an Pflegemitteln und Zubehör für Schuhe.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat die überhöhte Vorratshaltung bei Pflegemitteln und Zubehör für Schuhe beanstandet und gefordert, auf größere Vorräte an diesen handelsüblichen, schnell zu beschaffenden Artikeln zu verzichten. Darüber hinaus sollte das Beschaffungsverfahren verbessert und die Höhe der vorhandenen Vorräte regelmäßig zumindest auf Plausibilität geprüft werden. Schon bei Pflegemitteln und Zubehör für Schuhe ließen sich so Kosten der Lagerhaltung und der vorzeitigen Bindung von Haushaltsmitteln in Höhe von mindestens 3 Mio. DM jährlich vermeiden.

Da zu befürchten war, dass auch für weitere Artikel dieser Artikelgruppe zu hohe Vorräte vorgehalten wurden, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, seinen Beanstandungen grundsätzlich, auch über die konkret angesprochenen Artikel hinaus, nachzugehen. Die Vorratshaltung für die Artikelgruppe sollte bundeswehrweit geprüft, zu hohe Bestände und unzweckmäßige Beschaffungsverfahren sollten korrigiert werden.

45.3

Das Bundesministerium hat auf Ausgleichsmöglichkeiten der Überbestände über die Grenzen des Wehrbereichs hinweg hingewiesen. Es hat jedoch eingeräumt, dass die Vorratshaltung an Pflegemitteln deutlich überhöht war. Sie habe zum Teil auf Vorgaben zur Mindestbevorratung beruht, die inzwischen veraltet sind.

Das Bundesministerium hat angekündigt, die Vorräte abzubauen und die Beschaffungsmengen künftig mithilfe der Datenverarbeitung sachgerechter zu ermitteln. Hierfür solle das Bundesamt für Wehrverwaltung die Versorgungsverantwortung übernehmen. Dies sichere gegenüber dem bisherigen Verfahren eine einheitliche und einstufige Bedarfsermittlung und vermindere Personalkosten. Um Preisvorteile durch höhere Beschaffungsmengen zu erreichen, will das Bundesministerium die zentrale Beschaffung und Lagerung beibehalten.

Den zu hohen Bestand an Zubehörartikeln hat das Bundesministerium ebenfalls bestätigt und angekündigt, die Überstände in den Folgejahren abzubauen und zu verwerten.

Der Empfehlung, auch die Beschaffung und Bevorratung anderer ähnlicher Artikel zu prüfen, will das Bundesministerium durch regelmäßige Aussonderungsverfahren nachkommen. Nicht mehr benötigte Artikel oder solche, deren Reichweite das Jahr 2005 übersteigt, sollen ausgesondert werden.

45.4

Die Bemühungen des Bundesministeriums, die Beschaffung und Vorratshaltung von Bekleidung und Ausrüstung der Soldaten zu verbessern, sind anzuerkennen. Sie betonen jedoch noch zu sehr das Verfahren der zentralen Beschaffung und Lagerung und berücksichtigen zu wenig die Möglichkeit, grundsätzlich von größeren Vorräten an handelsüblichen und schnell beschaffbaren Artikeln abzusehen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, auf größere Vorräte dieser Artikelgruppe zu verzichten und verweist in diesem Zusammenhang auf das neue Beschaffungsverhalten der Bundeswehr z. B. bei handelsüblichem Kraftfahrzeugmaterial: Es soll für den Verteidigungsvorrat nur noch dann beschafft werden, wenn es nicht in der militärisch nutzbaren Vorwarnzeit für Krise und Krieg durch die Industrie produziert werden kann.

Die Ergebnisse der angekündigten Bestandsverminderungen und regelmäßigen Aussonderungsverfahren bleiben abzuwarten. Sie werden auch zeigen, ob die betreffenden Artikel vollständig erfasst und überprüft wurden.

46 Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Unterstützungsschiffe der Marine
(Kapitel 14 18 Titel 553 01 und 554 01)

46.0

Durch die Reduzierung der Kampfeinheiten der Marine hat sich auch der Bedarf an Unterstützungsschiffen

verringert. Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Betriebs von 20 der derzeit 73 Unterstützungsschiffe geprüft. Er hat festgestellt, dass sie nicht genügend ausgelastet waren und die Betriebskosten des zum Teil überalterten Bestandes nur unzureichend überwacht wurden. Auf seine Empfehlung hat die Marine inzwischen sechs der geprüften Schiffe außer Dienst gestellt, für weitere ist dies vorgesehen. Nach überschlägiger Schätzung des Bundesrechnungshofes ließen sich durch eine weitere Optimierung des Betriebs jährlich Kosten in zweistelliger Millionenhöhe einsparen.

46.1

Die Marine unterhält derzeit zur Unterstützung der Flotte, für Ausbildungszwecke, den Hafenbetrieb und die Logistik 73 so genannte Unterstützungsschiffe (z. B. Versorger, Tanker, Wohnboote). Deren Betriebskosten (einschließlich Personalkosten) belaufen sich jährlich auf rd. 260 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1996 die Wirtschaftlichkeit des Betriebs von Eisbrechern der Marine geprüft und festgestellt, dass angesichts der geplanten erheblichen Reduzierung der Kampfeinheiten bereits im Jahre 1993 marine-intern empfohlen worden war, den Bestand an Unterstützungsschiffen zu überprüfen. Zudem hatte der Bundesrechnungshof angeregt, für alle Unterstützungsschiffe ein Stationierungs- und Nutzungskonzept zu erarbeiten (Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 80). Das Bundesministerium griff diese Anregung auf und erließ im Jahre 1998 das „Nutzungskonzept Hafenbetriebsmittel und Unterstützungsfahrzeuge der Marine“ (Nutzungskonzept). Darin sind u. a. folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Einsatzoptimierung der vorhandenen Fahrzeuge,
- Abbau von Überkapazitäten,
- Verbundlösungen durch gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen des Rüstungsbereichs, des Bundesgrenzschutzes See sowie anderer Bundes- und Landesbehörden oder mit zivilen Leistungsträgern,
- Abdeckung des Spitzenbedarfs durch Charter.

46.2

Das Prüfungsamt des Bundes Hannover prüfte im Auftrag des Bundesrechnungshofes die Umsetzung des Nutzungskonzepts. In die noch laufende Untersuchung wurden bisher 20 der 73 Unterstützungsschiffe einbezogen. Es stellte fest, dass sie größtenteils nicht genügend ausgelastet waren und die Betriebskosten des zum Teil überalterten Bestandes nur unzureichend überwacht wurden. Die Schiffe waren nur in geringem Umfang für die vorgesehenen Aufgaben eingesetzt, die zudem auf andere Weise kostengünstiger hätten erledigt werden können.

46.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zehn der geprüften Unterstützungsschiffe stillzulegen oder außer Dienst zu stellen. Dadurch lassen sich jährlich Betriebskosten in Höhe von mindestens 8,5 Mio. DM einsparen, die sich bis zum Ende der von der Marine jeweils vorgesehenen Nutzungsdauer auf rd. 85 Mio. DM belaufen werden. Außerdem können 65 Personalstellen auf Dauer entfallen. Mit einer weiteren Optimierung des Betriebs der noch verbliebenen Unterstützungsschiffe können jährlich zweistellige Millionenbeträge eingespart werden.

46.4

Das Bundesministerium hat erklärt, dass sechs Unterstützungsschiffe zwischenzeitlich außer Dienst gestellt worden seien und dies für weitere vorgesehen sei. Bei zwei Wohnbooten seien nach Abschluss der Prüfung Gründe aufgetreten, die Außerdienststellung auszusetzen; der geänderte Sachverhalt werde derzeit untersucht. Der Auslastungsgrad eines Segelschulbootes werde sich durch die Zusammenfassung bisher verteilt wahrgenommener Ausbildungsabschnitte deutlich erhöhen. Zu den möglichen Stelleneinsparungen hat sich das Bundesministerium nicht geäußert.

Weiter hat das Bundesministerium dargelegt, dass ab dem Jahre 1997 in den Marinedienststellen schrittweise eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt worden sei. Hierdurch habe u. a. in den Marinestützpunkten eine Datenbasis zur Bewertung des Leistungsbedarfs der Unterstützungsschiffe aufgebaut und so Kostentransparenz als Grundlage für eine interne Optimierung geschaffen werden können. Dies habe parallel zu der laufenden Prüfung dazu geführt, dass die Marine das eher aufgabenorientierte Nutzungskonzept mit einer marineinternen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung habe untermauern können. Im Übrigen habe die Marine durch eine interne Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Unterstützungsschiffen mit Schlepperaufgaben im Nord- und Ostseebereich Ergebnisse und Empfehlungen erarbeitet, die im Jahre 2001 umgesetzt würden. Außerdem solle das Nutzungskonzept weiterentwickelt und in das Controlling der Höheren Kommandobehörden der Marine integriert werden. Dies werde es ermöglichen, den Betrieb der Unterstützungsschiffe verstärkt zu überwachen und zu optimieren.

46.5

Der Bundesrechnungshof anerkennt die eingeleiteten Maßnahmen, insbesondere die Außerdienststellungen und die verbesserte Auslastung des Segelschulbootes. Die aufgezeigten Möglichkeiten zur Stelleneinsparung sollten umgesetzt werden. Er erwartet, dass die Marine das nunmehr verfügbare Instrumentarium dazu nutzt, die Wirtschaftlichkeit des Betriebs ihrer Unterstützungsschiffe sicherzustellen. Dadurch ließen sich nach überschlägiger Schätzung des Bundesrechnungshofes jährlich Betriebskosten in zweistelliger Millionenhöhe einsparen.

47 Beschaffung von Außenbordmotoren für die Schlauchboote der Marine
(Kapitel 14 18 Titel 553 01 und 554 01)

47.0

Im September 1989 beschloss die Marine, die mit Benzin betriebenen Außenbordmotoren für ihre Schlauchboote durch Dieselmotoren zu ersetzen. Nachdem sich das Vorhaben über mehr als zehn Jahre hingezogen und Kosten von über 4 Mio. DM verursacht hatte, erwiesen sich die Motoren als ungeeignet für die vorgesehenen Einsatzzwecke. Der Bundesrechnungshof führt dies insbesondere darauf zurück, dass die Erprobungen und der Truppenversuch nicht unter einsatznahen Bedingungen durchgeführt wurden.

47.1

Die Marine verfügt über Schlauchboote mit Außenbordmotoren, die u. a. als Beiboote für die Fregatten, als Torpedo-Bergeboote oder zum Transport von Kampfschwimmern eingesetzt werden. Dabei müssen die Soldaten die Boote zu Lande von Hand transportieren und auf offener See sicher manövrieren können.

Im September 1989 beschloss die Marine, ihre mit Benzin betriebenen und 87 kg schweren Außenbordmotoren auszusondern, weil deren Ersatzteilversorgung auslief. Um die Brandgefahr zu verringern, schlug sie als Nachfolgemodell einen Dieselmotor vor, der allerdings über 100 kg wog. Die Ersatzbeschaffung sollte Mitte der 90er-Jahre abgeschlossen sein.

Um die technischen Daten und Leistungswerte zu ermitteln, erprobte die Wehrtechnische Dienststelle 51 (Dienststelle) im ersten Halbjahr 1990 den Motor auf einem Stausee. Sie stellte dabei u. a. fest, dass der Dieselaußenbordmotor an den Schlauchbooten auf besondere Weise befestigt werden musste, was zusammen mit dem hohen Gewicht insbesondere den schnellen Einsatz beeinträchtigte. Nach weiteren Untersuchungen zwischen November 1990 und Februar 1993 kam die Dienststelle zu dem Ergebnis, der Motor sei in leicht veränderter Form grundsätzlich als Antriebsmittel für Schlauchboote geeignet.

Von Januar bis April 1995 unterzog die Marine den Dieselaußenbordmotor einem Truppenversuch, der auch Fahrten im Hafenbereich umfasste, aber nicht alle Einsatzszenarien abdeckte. Der Abschlussbericht wies zwar darauf hin, dass die Soldaten den Motor wegen seines hohen Eigengewichts nicht zusammen mit dem Boot tragen könnten, enthielt aber sonst keine erheblichen Beanstandungen.

Zwischen Juni 1996 und Mai 1999 vergab das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung Aufträge für 133 Motoren im Gesamtwert von rd. 2,9 Mio. DM. Die erforderlichen Änderungen an den Booten und Motoren sowie die Beschaffung von Erprobungsmustern verursachten weitere Kosten in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM. Der Bedarfsermittlung lag ein Ausrüstungsplan aus dem Jahre 1996 zugrunde, der in der Folgezeit nicht mehr aktualisiert wurde und deshalb als Bedarfsträger auch Einheiten auswies, deren Auflösung veranlasst oder vorgesehen war.

Bereits bei ersten Einsätzen im Jahre 1999 stellten die Nutzer übereinstimmend fest, dass die neuen Motoren für ihren jeweiligen Zweck ungeeignet waren. Die Probleme beruhten in erster Linie auf dem hohen Eigengewicht, das die Handhabung zu Lande sowie die Manövrierfähigkeit auf See beeinträchtigte und zu Beschädigungen des Bootskörpers führte. Daraufhin unterbrach die Marine nach Umrüstung der ersten 40 Schlauchboote die weitere Auslieferung. Ende des Jahres 2000 lagerten in den Depots und beim Hersteller noch 93 Motoren.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es über zehn Jahre nach Beginn des Vorhabens immer noch kein geeignetes Nachfolgemodell für die bisherigen Außenbordmotoren gibt, obwohl sich zwischenzeitlich die Ausgaben für Beschaffung und Umrüstung auf über 4 Mio. DM belaufen. Er hat die festgestellten Mängel darauf zurückgeführt, dass die Marine die neuen Motoren nicht unter einsatznahen Bedingungen erprobte, die frühzeitigen Hinweise auf die mit dem hohen Eigengewicht verbundenen Probleme nicht ausreichend berücksichtigte und die Beschaffung auf einer Ausrüstungsplanung beruhte, die trotz der langen Vorhabensdauer nicht aktualisiert wurde.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Ausrüstungsplanung zu überprüfen, um den noch bestehenden Bedarf an Außenbordmotoren festzustellen. Vor dessen Deckung sollte die Marine untersuchen, ob – insbesondere bei den älteren Schlauchbooten – die Ersatzbeschaffung von Booten mit integriertem Antrieb (Komplettsystem) kostengünstiger ist. Der Bundesrechnungshof hat außerdem empfohlen, die beschafften Dieselmotoren umgehend auszusondern und zu verwerten.

47.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Dieselaußenbordmotoren für den vorgesehenen Einsatzzweck bei der Marine ungeeignet sind und der Beschaffung kein aktueller Ausrüstungsplan zugrunde lag. Die Motoren seien nicht unter allen Einsatzoptionen erprobt und erst nach ihrer Auslieferung im Jahre 1999 umfassender untersucht worden. Wenn die Truppenversuche alle vorgesehenen Nutzer und Einsatzarten erfasst hätten, wäre das Motorgewicht als bestimmendes Auswahlkriterium früher erkannt worden.

Inzwischen werde untersucht, wie die Motoren vor einer Aussonderung und Verwertung noch anderweitig zu verwenden seien. Bisher seien 41 Motoren an neue Nutzer ausgeliefert worden, für 29 davon hätten sich noch keine Zweifel an der Tauglichkeit für den nunmehr vorgesehenen Einsatzzweck ergeben. Für weitere 24 werde die Nutzung für Taucherprähme (mobile Arbeitsplattform) und Stützpunktfeuerwehren geprüft. Nach entsprechender

Aktualisierung des Ausrüstungsplans solle zunächst der nachweisbare Bedarf gedeckt und nur der danach nicht mehr benötigte Bestand verwertet werden. Im Übrigen werde der Hinweis des Bundesrechnungshofes, Komplettsysteme zu beschaffen, künftig berücksichtigt.

47.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob sich die neuen Verwendungsplanungen umsetzen lassen, weil schon alle ursprünglichen Nutzer den Motor aufgrund des hohen Eigengewichts für ungeeignet gehalten hatten. Bedenklich ist insbesondere der Einsatz für Taucherprähme und Stützpunktfeuerwehren, der bisher in der Ausrüstungsplanung nicht vorgesehen war. Der Bundesrechnungshof hält es für unwirtschaftlich, Einsatzoptionen zu begründen, für die kein unabweisbarer Bedarf besteht. Die Marine bleibt daher aufgefordert, ihre Ausrüstungsplanung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu überprüfen und die danach überzähligen Motoren umgehend zu verwerten.

48 Gewährung einer Aufwandsentschädigung (verschiedene Kapitel)

48.0

Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen dürfen seit dem Jahre 1998 nur noch gewährt werden, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums kam auch nach der gesetzlichen Neuregelung eine Aufwandsentschädigung in Höhe von insgesamt mindestens 3,6 Mio. DM zur Auszahlung, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen.

48.1

Nach dem Versorgungsreformgesetz aus dem Jahre 1998 wird Soldaten und zivilen Mitarbeitern, die an Ausbildungsmaßnahmen im Ausland teilnehmen, eine Aufwandsentschädigung gewährt. Die Zahlung von Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen ist nur noch zulässig, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen (§ 17 Satz 2 Bundesbesoldungsgesetz). Eine allgemein aufwendigere Lebensführung oder bloße Mutmaßungen über einen eventuellen Dienstbezug reichen als Nachweis nicht aus. Der Gesetzgeber wollte vermeiden, dass Geldleistungen durch „einfache Veranschlagung von Mitteln im Bundeshaushalt“ gewährt werden, die der Sache nach Besoldung sind. Die durch das Besoldungsgesetz geregelten Bezüge der Beamten einschließlich der Stellen- und Erschwerniszulagen dürften nicht im Verwaltungswege durch weitere Leistungen für den allgemeinen Lebensunterhalt ergänzt oder ausgeweitet werden.

Wegen der Nähe zu den Besoldungsleistungen ist für die Gewährung von Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen zudem Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern herzustellen. Über Regelungen in den Haushaltsgesetzen der Jahre 1999 und 2000 waren die Ausgaben für Aufwandsentschädigungen gesperrt.

48.2

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main fest, dass im Geschäftsbereich des Bundesministeriums auch nach Inkrafttreten des Versorgungsreformgesetzes bei Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen auf den kanadischen Übungsplätzen in Goose Bay und Shilo eine Aufwandsentschädigung in festen Beträgen gewährt wurde, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen. Insbesondere fehlte der Nachweis, dass der Aufwandsentschädigung ein außergewöhnlicher dienstbezogener Aufwand gegenüberstand. Das Bundesministerium stellte das Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern nicht her. Die Beträge kamen zur Auszahlung, obwohl sie im Bundeshaushalt gesperrt waren.

Die Gesamthöhe der in den Jahren 1999 und 2000 geleisteten Zahlungen betrug nach Angaben des Bundesministeriums insgesamt rd. 3,6 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Gewährung der Aufwandsentschädigung unverzüglich einzustellen.

48.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Aufwandsentschädigung sei bereits im Jahre 1989 im Einvernehmen mit den Bundesministerien der Finanzen und des Innern eingeführt worden. Eine örtliche Überprüfung habe seinerzeit ergeben, dass die Aufwandsentschädigung zum Ausgleich der aus den Besonderheiten des Dienstes und den Lebensbedingungen im Ausland sowie aus der Trennung von der Familie folgenden besonderen materiellen und immateriellen Belastungen erforderlich sei.

Nach der Neufassung der gesetzlichen Regelung im Jahre 1998 habe das Bundesministerium die Sammlung von prüffähigen Belegen zum Nachweis der dienstlich veranlassten Aufwendungen angeordnet. Eine Überprüfung sei unterblieben, weil die Aufwandsentschädigung bis zum Frühjahr 1999 in eine Erschwerniszulage umgewandelt werden sollte. Gleichwohl habe es das Einvernehmen des Bundesministeriums des Innern zur Zahlung der Aufwandsentschädigung im Haushaltsjahr 1999 mit Schreiben vom 23. Dezember 1998 erbeten. Dieses habe zwar das Einvernehmen nicht ausdrücklich erteilt, aber doch darauf hingewiesen, dass die Umwandlung in eine Erschwerniszulage vorgesehen werden könne, wenn außerordentliche Erschwernisse im Sinne des Besoldungsge-

setzes vorlägen. Letztlich sei dort erst im Dezember 1999 entschieden worden, die Umwandlung in eine Erschwerniszulage nicht zu unterstützen. Das Bundesministerium habe daraufhin Ende Mai 2000 veranlasst, Belege für dienstlich veranlasste finanzielle Aufwendungen vorzulegen.

Im Übrigen werde die Aufwandsentschädigung für den Aufenthalt an einem der ausländischen Ausbildungsorte nicht mehr gezahlt, nachdem der Übungsbetrieb zum 1. September 2000 endgültig eingestellt worden sei. Wegen der Sperrung der Ausgaben im Bundeshaushalt 2001 habe es durch truppendienstliche Maßnahmen sichergestellt, dass bis zu einer Entscheidung über eine Weitergewährung in geringerer Höhe keine Aufwandsentschädigung mehr gezahlt wird.

48.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums bestätigen die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, gesetzliche Neuregelungen künftig unverzüglich nach deren Inkrafttreten umzusetzen und keine im Bundeshaushalt gesperrten Mittel auszuzahlen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

49 Informations- und Kommunikationstechnik im Bundesamt für Strahlenschutz
(Kapitel 16 07, 16 01 und 16 04)

49.0

Die Informationstechnik des Bundesamtes für Strahlenschutz wies eine zu große Systemvielfalt auf. Für Wartung, Pflege und Administration der Systeme sowie Schulung der Nutzer entstanden unnötig hohe finanzielle Aufwendungen.

Das Integrierte Mess- und Informationssystem zur Überwachung der Umweltradioaktivität war störanfällig und nicht anwenderfreundlich. Verzögerte Umstellung auf zeitgemäße Rechnertechnik verursachte vermeidbare jährliche Betriebskosten von mehreren Millionen DM. Veraltete Technik und mangelnde Nutzung des Anbieterwettbewerbs hatten weit überhöhte Telekommunikationskosten zur Folge.

49.1

Das Bundesamt für Strahlenschutz (Bundesamt) nimmt Vollzugsaufgaben des Bundes nach dem Atomgesetz und dem Strahlenschutzvorsorgegesetz wahr. Es betreibt u. a. das Integrierte Mess- und Informationssystem (IMIS), das mit bundesweit mehr als 2 000 Messstellen die ständige Überwachung der Umweltradioaktivität gewährleisten soll.

Die Ausstattung des Bundesamtes mit Informationssystemen war sehr uneinheitlich. Rechner von sechs Herstellern erforderten ebenso viele Betriebssysteme. Das Bundesamt arbeitete mit einer Vielzahl unterschiedlicher Software-Produkte, darunter vielfach Individuallösungen, die zu Problemen bei der Pflege und Fortentwicklung sowie zu hohen Betriebskosten führten. Für die Datenkommunikation betrieb es drei voneinander unabhängige Weitverkehrsnetze. Zwar hatte es bereits im Juli 1998 festgestellt, dass durch Zusammenführung der Netze die Kosten von jährlich rd. 1,8 Mio. DM erheblich vermindert werden könnten; Maßnahmen wurden aber nicht eingeleitet.

IMIS verfügt neben der Informationstechnik (IT) des Bundesamtes über eine eigene umfangreiche IT-Ausstattung. Dessen Aufbau verlangte, dass jeder zum IMIS-System gehörige Arbeitsplatz mit einem eigenen Rechner ausgerüstet war. Die Leistungsfähigkeit dieser teuren Rechner war geringer als diejenige marktüblicher Personal-Computer Ende der 90er-Jahre. Das Antwortzeitverhalten der IMIS-Software genügte seit Jahren nicht mehr den Anforderungen. Die geplante Umstellung auf neuzeitliche IT-Systeme zielte auch auf Einsparungen bei den hohen laufenden Kosten für Hardware-Wartung und Software-Pflege. Das Bundesamt bezifferte das mögliche Einsparpotenzial auf 2,75 Mio. DM pro Jahr. Die ursprünglich für das Jahr 2001 vorgesehene Umstellung der IMIS-IT musste bereits um zwei Jahre verschoben werden.

Die Basis-Hardware des IMIS-Systems ist fast zehn Jahre alt. Diese veraltete Hardware führte vermehrt zu technischen Problemen, wie z. B. Systemausfällen, sowie zu schwierigen Ersatzteilbeschaffungen. Sie bereitete dem Bundesamt zunehmend Probleme, einen sicheren Betrieb von IMIS zu gewährleisten. Seit Dezember 1995 war die gesetzlich geforderte Verfügbarkeit nur noch sporadisch überprüft worden. Etwa ein Viertel der Sonden des wichtigsten Messnetzes hatte die garantierte Lebensdauer um 50 % überschritten.

Für die Abfrage der Messsonden bzw. Übertragung der Messdaten stützte sich das Bundesamt auf ein Netz mit mehr als 2 000 analogen Telefonanschlüssen. Die Grundgebühren hierfür entsprachen denen von Einzelanschlüssen ohne Rabatte. Sie machten rd. 80 % der Telekommunikationskosten dieses IMIS-Teilnetzes von jährlich ca. 1 Mio. DM aus. Der Rest entfiel auf Verbindungsentgelte; für sie berechnete der Netzbetreiber dem Bundesamt um mindestens 50 % höhere Tarife als die günstigsten Wettbewerber. Für Routineabfragen per Telefon waren über Jahre in Haushalt und Finanzplanung des Bundes-

amtes Haushaltsmittel in zehnfacher Höhe des tatsächlichen Bedarfs eingestellt. Für bestimmte Teile der Datenkommunikation in IMIS wären auf dem Telekommunikationsmarkt Anschlüsse erhältlich gewesen, die für weniger als 10 % der Gebühren mehrfache Übertragungsraten ermöglicht hätten. Durch die Aufteilung der Telekommunikationskosten auf 25 000 Einzelrechnungen mussten ebenso viele Auszahlungsanweisungen geschrieben werden.

49.2

Der Bundesrechungshof hat das Bundesamt darauf hingewiesen, dass der Betrieb unterschiedlicher Hardware und Betriebssysteme die Nutzung gemeinsamer Standards für Anwendungssoftware erschwert oder verhindert. Zudem sind spezielle Schnittstellen für den Datenaustausch erforderlich. Eine derart breit gefächerte Hard- und Software verursacht einen hohen Administrations- und damit auch Schulungsaufwand für das Betreuungspersonal. Das Bundesamt hätte die finanziellen Nachteile der unterschiedlichen Weitverkehrsnetze früher zum Anlass nehmen sollen, die Weitverkehrsnetze auf einen modernen Standard zusammenzuführen.

In Anbetracht des hohen Einsparpotenzials bei den Betriebskosten und des schlechten Antwortzeitverhaltens hätten die IMIS-Rechner wesentlich früher auf neuzeitliche Systeme umgestellt werden müssen.

Angesichts der im Betrieb von IMIS aufgetretenen technischen Probleme hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass das bestehende IT-System bis zur endgültigen Ablösung entgegen dem gesetzlichen Auftrag nicht mehr hinreichend verfügbar ist. Er hat deshalb dem Bundesamt empfohlen, alsbald ein mit dem Bundesministerium abgestimmtes Konzept zur Gewährleistung der Betriebssicherheit von IMIS für die nächsten fünf Jahre vorzulegen. Unzuverlässige Messinstrumente sowie fehlende Qualitätssicherung haben die Frage aufgeworfen, ob das Bundesamt seinen gesetzlichen Auftrag hat erfüllen können; anderenfalls wäre die Anzahl der benötigten Sonden mit allen zugehörigen Kosten erheblich zu reduzieren.

In Relation zu den heutzutage bereits von Privathaushalten genutzten Anschlusskapazitäten sind die für ein bundesweites Warnsystem verfügbaren Datenübertragungskapazitäten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sehr eng bemessen gewesen. Bei einer möglichen Reduktion insbesondere der von der Nutzung unabhängigen Grundgebühren um ca. 90 % ist es wenig verständlich, dass der bisherige Übertragungsstandard beibehalten worden ist. Bei jährlich rd. 800 000 DM an Grundgebühren hat das Bundesamt trotz des weitgehend deregulierten Telekommunikationsmarktes Gebühren gezahlt wie Privatkunden, die nur ein einziges Telefon besitzen. Durch die technisch mögliche Auswahl des jeweils günstigsten Netzbetreibers (sog. Call-by-Call) hätte das Bundesamt die Gesprächsgebühren bereits bei den Routineabfragen um mehr als ein Drittel reduzieren können. Die rund zehnfach überhöhten Haushaltsansätze für die Routineabfragen deuten auf eine wenig sorgfältige Bedarfsplanung hin. Die einzelne Bearbeitung der im Jahre 1998 aufgelaufenen 25 000 Telefonrechnungen hat im Bundesamt nach einer überschlägigen Rechnung einen Aufwand von mehr als 100 000 DM verursacht. Hinzu kommen die Arbeiten in der Bundeskasse, die mit weiteren 150 000 DM anzusetzen sind.

49.3

Das Bundesamt hat auf verschiedene, historisch bedingte Gründe verwiesen, die sich aus der Übernahme von IT-Strukturen aus verschiedenen Zuständigkeitsbereichen ergaben. Dabei seien schwierige Abstimmungen mit den an IMIS beteiligten Ressorts und Ländern durchzuführen gewesen. Nach der derzeitigen Planung wolle es die Systemvielfalt reduzieren, softwareseitig mehr Standard-Komponenten einsetzen und sich ergebende Synergieeffekte auf der Personalseite nutzen. Erst ab dem Jahre 1997 hätten die Voraussetzungen für eine Angleichung der beiden wesentlichen Netze vorgelegen. Es werde ein Netzstandard in der Behörde festgelegt; die Basis hierzu sei Mitte des Jahres 2000 geschaffen worden. Eine frühere Umstellung sei personell nicht zu leisten gewesen.

Das Bundesamt hat darauf verwiesen, dass ihm ein Großteil der Mängel der IT von IMIS bereits bekannt gewesen sei; Abhilfe sei jedoch erst nach vollzogener Umstellung möglich. Von der Planung bis zur Abnahme müsse für dieses Projekt von einer Mindestdauer von mehr als fünf Jahren ausgegangen werden. Aus seiner Sicht habe die Verschiebung bislang lediglich ein Jahr betragen. Die Pflege der Software sei bereits aus den Verträgen herausgenommen worden.

Nach Auffassung des Bundesamtes sei die Einsatztauglichkeit des Messnetzes zu jeder Zeit gegeben gewesen. Das für Frühjahr 2001 angekündigte Konzept für den Weiterbetrieb von IMIS bis zum Abschluss der Umstellungsarbeiten hat es zwischenzeitlich vorgelegt. Überalterte Sonden würden bis zum Jahre 2003 ausgetauscht.

Das Bundesamt hat überhöhte Kommunikationsgebühren in Teilbereichen von IMIS eingeräumt. Bisherige Übertragungstechniken seien zum Teil bereits umgestellt worden, vereinzelt hätten sie für die Kommunikation mit Externen beibehalten werden müssen. Für die Kommunikation mit den Messsendern werde künftig auch Mobilfunk genutzt, um die Grundgebührenlast abzusenken. Die Einsatzmöglichkeiten des Call-by-Call würden für Routineabfragen geprüft bzw. testweise genutzt. Die Finanzplanung für die Routineabfragen werde auf realistische Ansätze zurückgeführt. Der Verwaltungsaufwand für die Rechnungsbearbeitung habe bereits merklich reduziert werden können.

49.4

Der Bundesrechnungshof unterstreicht nochmals seine Auffassung, dass das Bundesamt seine Hardware alsbald vereinheitlichen sollte. Auf der Software-Seite müssen die Probleme und Kosten im Wesentlichen durch weit-

gehenden Einsatz von Standard-Software reduziert werden. Das Bundesamt sollte seine Bemühungen zur Zusammenführung seiner bislang unterschiedlichen Weitverkehrsnetze deutlich intensivieren. Bereits erkannte Mängel mit erheblichen finanziellen Auswirkungen dürfen nicht über Jahre hinweg in Kauf genommen werden.

Ein gestraffter Zeitplan für die Umstellung der IT von IMIS sollte nunmehr konsequent eingehalten werden; für Konfliktfälle und Terminüberschreitungen sollte die Projektorganisation strenge Regelungen zur Entscheidungsfindung vorsehen. Im Verlauf des Umstellungsprojektes sollten alle Möglichkeiten für zwischenzeitliche kostenentlastende Maßnahmen geprüft werden.

Das Preis-/Leistungsverhältnis der Datenkommunikation in IMIS bleibt weiterhin verbesserungsbedürftig. Das Bundesamt wird sich verstärkt um wesentliche Kostensenkungen bemühen und dies angemessen in seinen haushaltswirtschaftlichen Planungen berücksichtigen müssen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)

50 Zuwendungen aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes an einen Jugendverband
(Kapitel 17 02 Titel 684 11)

50.0

Ein aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes geförderter Jugendverband hat über mehrere Jahre hinweg planmäßig Unterlagen wahrheitswidrig verändert und in Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen unrichtige Angaben gemacht. Dadurch hat er sich in erheblichem Maße Zuwendungen des Bundes erschlichen. Das Bundesministerium hat die nachhaltigen Verstöße bei seinen Verwendungsnachweisprüfungen nicht aufgedeckt. Dies stellt die Wirksamkeit des verwaltungsseitigen Prüfverfahrens infrage.

50.1

Der rechtlich selbstständige Jugendverband einer berufsständischen Organisation erhielt aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes zur Förderung der Jugendverbandsarbeit, der internationalen Jugendarbeit und zentraler Fortbildungsveranstaltungen in den Jahren 1993 bis 2000 Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 4,5 Mio. DM.

Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main prüfte stichprobenweise Zuwendungen der Jahre 1995 bis 2000 im Umfang von rd. 3 Mio. DM. Es stellte fest, dass der Verband durch falsche Angaben in Anträgen und Verwendungsnachweisen Zuwendungen des Bundes in Höhe von rd. 353 000 DM erschlichen hatte. Beispielsweise erhielt er Personalkostenzuschüsse für einen Mitarbeiter, der gar nicht mehr bei dem Verband beschäftigt war. Für die vom Bundesministerium geförderte Herausgabe einer Zeitschrift machte der Verband in den Jahren 1997 und 1998 um rd. 138 000 DM und 44 000 DM höhere Ausgaben geltend, als durch Belege nachweisbar waren. Touristische Veranstaltungen gab der Jugendverband als förderfähige Jugendbegegnungen aus, indem er Programme mit erfundenen Inhalten vorlegte. In den Teilnehmerlisten führte der Verband Personen auf, die nicht mitgereist waren. Zudem machte der Verband falsche Altersangaben über Teilnehmer, die das Förderungshöchstalter überschritten hatten.

Beispielsweise führte der Verband im Jahre 1995 eine mit rd. 20 000 DM bezuschusste USA-Reise durch. Im Antrag und im Verwendungsnachweis hieß es: „Im Mittelpunkt dieses Besuches stehen politische, soziale, gesellschaftliche und ökologische Probleme des Bundesstaates.“ Die Reisegruppe soll an Vorträgen zu Themen wie Immigrationsproblematik, Jugendarbeitslosigkeit, Sucht und Drogen, Steuer-, Gerichts- oder Erziehungswesen teilgenommen haben. Tatsächlich handelte es sich jedoch um eine Pauschalreise mit Besuchen der Filmstudios von Hollywood, des Disneylandes, eines Nationalparks und der Stadt Las Vegas, wie viele Reiseveranstalter sie anbieten. Der Verband machte Flugkosten für 18 Teilnehmer in Höhe von insgesamt 27 720 DM geltend. Tatsächlich nahmen nur 15 Personen teil. Die Namen und Anschriften der zusätzlichen drei Teilnehmer waren erfunden. Die Flugkosten betrugen nur 21 377,50 DM. Die Altersangaben für die Teilnehmer lagen zwischen 19 und 26 Jahren. Neben dem Reiseleiter hatten sieben der tatsächlichen Teilnehmer das zulässige Alter überschritten. Zwei Teilnehmer waren 55 Jahre alt.

Bei Reisen in den Jahren 1996 bis 1998 herrschten ähnliche Verhältnisse. Allerdings wuchs mit den Jahren die Zahl der erfundenen Reiseteilnehmer. So beteiligten sich an der USA-Reise des Jahres 1998 statt der erklärten 25 nur 12 Personen, die überwiegend die zulässige Altersgrenze überschritten hatten.

Auch bei zahlreichen anderen Veranstaltungen machte der Verband falsche Angaben zum Reisezweck oder zu den Teilnehmern. So gab er die Deutschlandtournee einer israelischen „Shalom-Tanzgruppe“ als eine aus dem Kinder- und Jugendplan zu finanzierende jugendpolitische Veranstaltung von Fachvertretern und ein Fußballturnier in Pilsen als jugendpolitische Fachkräftemaßnahme aus.

In einem an die Mitarbeiter des Jugendverbandes gerichteten und als „Dienstanweisung“ bezeichneten Schreiben vom 12. Januar 1996 verlangte die Verbandsleitung, Unterschriftenlisten von Veranstaltungsteilnehmern so ausfüllen zu lassen, dass der Verband Alter und Funktion der Teilnehmer sowie die Veranstaltung und den Zeitpunkt nachträglich eintragen konnte.

Die Prüfungsniederschriften der verbandseigenen Abschlussprüfer enthielten keine Hinweise auf die geschilderten Machenschaften. Vielmehr wiesen die Prüfer auf „die ordnungsgemäße, sachgerechte und sorgfältige Buchführung und auf die sehr sparsame Haushaltsführung“ des Verbandes hin.

Weder fügte der Zuwendungsempfänger die Originalbelege (z. B. Rechnungen Dritter) seinen dem Bundesministerium vorgelegten Verwendungsnachweisen regelmäßig bei noch forderte das Bundesministerium sie an. Örtliche Prüfungen bei dem Zuwendungsempfänger führte das Bundesministerium nicht durch. In Prüfvermerken zu den USA-Reisen traf es regelmäßig die folgenden Feststellungen: „Die Zuwendung ist zweckentsprechend verwendet worden“ und „der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck ist erreicht worden“.

50.2

Das Prüfungsamt hat das Bundesministerium aufgefordert, nicht nur die eindeutig als zweckwidrig verwendet festgestellten, sondern die dem Jugendverband in den Jahren 1993 bis 2000 insgesamt gewährten Zuwendungen in Höhe von 4,5 Mio. DM wegen nicht ordnungsgemäßer Geschäftsführung vollständig zurückzufordern und Strafanzeige zu erstatten. Außerdem hat es die Wirksamkeit des verwaltungsseitigen Prüfungsverfahrens bezweifelt, wenn solch nachhaltige Verstöße bei Verwendungsnachweisprüfungen nicht aufgedeckt werden. Die Unregelmäßigkeiten sind nach seiner Ansicht auch dadurch ermöglicht oder erleichtert worden, dass sich das Bundesministerium mit vereinfachten, nicht mit Belegen versehenen Verwendungsnachweisen begnügte, die Verwendungsnachweise nur oberflächlich prüfte, auf nachfolgende örtliche Prüfungen verzichtete und bei der zuwendungsrechtlichen Bewertung von Maßnahmen im Rahmen der Prüfung von Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen einen zu großzügigen Maßstab anlegte. Der Bundesrechnungshof hat sich dieser Bewertung angeschlossen.

50.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe in dieser Sache Strafanzeige erstattet. Darüber hinaus habe es Rückforderungsverfahren vorbereitet und zugleich mit dem Jugendverband und der dahinter stehenden Erwachsenenorganisation Gespräche mit dem Ziel der Rückzahlung von 4,5 Mio. DM zuzüglich Zinsen geführt. Der Jugendverband habe angekündigt, er werde sich in diesem Fall wegen Vermögenslosigkeit auflösen. Die Erwachsenenorganisation habe sich bereit erklärt, 1,25 Mio. DM zurückzuzahlen, wenn das Bundesministerium die Förderung der Jugendarbeit dieser Organisation fortsetze. Die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür seien dort geschaffen worden. Das Bundesministerium der Finanzen sei um Zustimmung zum Abschluss eines Vergleichs mit diesem Inhalt gebeten worden.

Das Bundesministerium hat ferner vorgetragen, die ihm seinerzeit vorgelegten Unterlagen hätten keine Verdachtsmomente für Unregelmäßigkeiten und Betrug ergeben. Es gewähre 355 Trägern Zuwendungen aus dem Kinder- und Jugendplan, davon 163 Trägern für internationale Jugendarbeit. Ferner habe im Bundesministerium die Zuständigkeit mehrfach gewechselt. Eine zeitaufwendige Verwendungsprüfung einschließlich örtlicher Prüfungen sei angesichts dieser Umstände und der personellen Ausstattung des Fachreferates nur „partiell“ möglich. Trotzdem verlange das Bundesministerium inzwischen von Zuwendungsempfängern im Bereich der internationalen Jugendarbeit, jedem Verwendungsnachweis Originalbelege beizufügen, die es stichprobenweise prüfe. Diese Prüfungen würden ausgeweitet. Ferner werde das Bundesministerium stichprobenweise an Veranstaltungen teilnehmen, um zu überprüfen, ob die Programme wie beantragt durchgeführt würden. Ziel sei es, die Mittelbewirtschaftung trotz knappen Personals wirkungsvoller zu gestalten, verstärkt vor Ort zu prüfen – in Zukunft auch durch das Bundesverwaltungsamt – und zu einer möglichst flächendeckenden regelmäßigen Prüfung aller Zuwendungsempfänger zu kommen.

50.4

Das Bundesministerium der Finanzen hat dem Vergleichsvorschlag des Bundesministeriums zugestimmt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium künftig den zweckentsprechenden Mitteleinsatz durch eingehende Prüfungen sicherstellt. Die von ihm eingeleiteten ersten Schritte, die zu einer Verbesserung der Verwendungskontrolle führen sollen, führen in die richtige Richtung. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium unverzüglich Vorstellungen entwickeln, wie die Vergabe von Zuwendungen und die sachgerechte Prüfung der Verwendung mit dem vorhandenen Personal bewerkstelligt werden kann.

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(Einzelplan 30)

51 Beschaffungswesen bei der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V.
(Kapitel 30 07 Titel 685 12 und 894 12)

51.0

Das Bundesministerium hat hingenommen, dass die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. gegen Beschaffungsregeln verstößt und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet. Es hat durch klare Vorgaben auf ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Beschaffungswesen hinzuwirken und sich in angemessenem Umfang durch örtliche Prüfungen von der Einhaltung seiner Vorgaben zu überzeugen.

51.1

Die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. (FhG) betreibt in gegenwärtig 48 Instituten angewandte Forschung für Industrie und öffentliche Aufgaben. Sie finanziert ihre Gesamtausgaben in Höhe von 1,46 Mrd. DM (Haushaltsjahr 2001) zu etwa 40 % aus institutionellen Zuwendungen, die zu rd. 90 % aus dem Haushalt des Bundesministeriums und zu 10 % aus Haushalten der Länder erbracht werden; die restlichen etwa 60 % deckt die FhG durch Einnahmen aus Aufträgen der Industrie und durch öffentlich finanzierte Forschungsprojekte.

Bestandteil der jährlichen Zuwendungsbescheide des Bundesministeriums an die FhG sind u. a. die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (Nebenbestimmungen) und die vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen Richtlinien über die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen. Nach den Nebenbestimmungen hat die FhG bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen die Regelungen der Verdingungsordnung für Leistungen (Verdingungsordnung) anzuwenden.

51.2

Das Prüfungsamt des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) hat die Vergabe von Aufträgen durch die FhG untersucht und dabei u. a. festgestellt, dass diese die Notwendigkeit der Beschaffung in rd. 73 % der untersuchten Fälle nicht schriftlich begründete. Ferner beschrieb die FhG die Leistungsmerkmale der zu beschaffenden Güter entgegen der Verdingungsordnung unzureichend. Auch beschränkte sie die Leistung in zahlreichen Fällen von vornherein auf hochwertige, sehr teure Produkte. Ferner sah sie oft ohne oder ohne hinreichende Begründung von Ausschreibungen ab. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten, z. B. zum Vergleich zwischen Kauf und Miete beim Erwerb von Farbkopierern. Skontoangebote wurden nicht immer ausgeschöpft.

In sieben von 45 untersuchten Fällen (= 15,55 %) hat die FhG die nach den Richtlinien über die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen einzuhaltenden Leistungs- oder Preis-Obergrenzen um mindestens 6 000 DM überschritten, in vier davon um mehr als 30 000 DM.

Das Prüfungsamt hat gegenüber dem Bundesministerium beanstandet, dass es die Verstöße der FhG gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben hingenommen hat. Es hat das Bundesministerium aufgefordert, für die Einhaltung der Vorgaben zu sorgen und auf bisher fehlende zuwendungsrechtliche Konsequenzen hingewiesen.

51.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die FhG aufgefordert, die vom Prüfungsamt aufgedeckten „Nachlässigkeiten“ zu beseitigen. Wegen der unzureichenden Beschreibung der Leistungsmerkmale sowie der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das Bundesministerium ungeachtet seiner Forderungen zugleich auf die „plausible“ Stellungnahme der FhG verwiesen, die die Angabe der Leistungsmerkmale sowie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen jeweils für entbehrlich hält.

Zu den Überschreitungen der Kfz-Beschaffungsgrenzen hat das Bundesministerium zunächst angekündigt, nur in den vier schwerwiegendsten Fällen die nichtzuwendungsfähigen Beschaffungskosten sowie die aus der Haltung dieser Fahrzeuge entstandenen Betriebsausgaben zurückzufordern. Nach der Einleitung des Bemerkungsverfahrens hat das Bundesministerium mitgeteilt, auch in den übrigen drei Fällen Rückforderungsansprüche durchzusetzen.

Zu berücksichtigen sei, dass die FhG ihre Aufgaben im Rahmen der haushalts- und satzungsmäßigen Vorgaben ohne unmittelbare Einflussnahme der Zuwendungsgeber wahrnehme.

Inzwischen habe die FhG eine überarbeitete Beschaffungsordnung vorgelegt, die den wesentlichen Beanstandungen Rechnung trage. Ferner beabsichtige das Bundesministerium, sich zu gegebener Zeit durch stichprobenweise Vor-Ort-Prüfungen von der Einhaltung der vergaberechtlichen Regelungen zu überzeugen.

51.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die bisherigen Bemühungen des Bundesministeriums an, hält diese allein jedoch nicht für ausreichend, künftig ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Beschaffungsverhalten der FhG sicherzustellen.

Häufigkeit und Art der festgestellten Mängel sowie die Auffassung der FhG, ihre Beschaffungen seien insgesamt als „wirtschaftlich, sparsam und vorschriftsmäßig“ einzustufen, bergen die Gefahr von Wiederholungen. Die

Hinweise auf rechtlich unzutreffende, aber angeblich plausible Ausführungen der FhG und die fehlende unmittelbare Einflussnahme der Zuwendungsgeber sowie die zögerliche Geltendmachung der gebotenen Rückforderungsansprüche lassen eine nicht gerechtfertigte Zurückhaltung bei der Durchsetzung der Forderungen erkennen. Diese Zurückhaltung steht der für ein ordnungsgemäßes Verhalten notwendigen Einsicht und Akzeptanz bei der FhG entgegen, deren Stellungnahme auch nach Auffassung des Bundesministeriums Mängel im Verständnis des Zuwendungs- und Vergaberechtes offenbart. Auch hält es der Bundesrechnungshof angesichts der zum Teil erheblichen Überschreitungen der Kfz-Beschaffungsgrenzen für erforderlich, dass das Bundesministerium die Herkunft der von der FhG insoweit eingesetzten Mittel aufklärt.

Eine neue Beschaffungsordnung bildet zwar eine Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes Beschaffungswesen, vermag dies jedoch allein nicht zu gewährleisten. Es ist daher unverzichtbar, dass das Bundesministerium seine Absicht verwirklicht, sich zumindest über stichprobenweise Vor-Ort-Prüfungen von einem ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verhalten zu überzeugen.

51.5

Der Bundesrechnungshof hält gerade auch angesichts der vielfach geforderten Erhöhung der Fördermittel der FhG ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Beschaffungswesen unter Ausschöpfung aller Einsparpotenziale für unverzichtbar.

Das Bundesministerium hat dazu klare Vorgaben zu machen und sicherzustellen, dass seine gegenüber der FhG aufgestellten Forderungen auch tatsächlich umgesetzt werden.

52 Evaluierungsberichte über die Institute der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.

(Kapitel 30 07 Titel 685 11 und 894 11)

52.0

Das Bundesministerium gewährt der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. jährlich Zuwendungen in dreistelliger Millionenhöhe und ist daher für den zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz dieser Mittel verantwortlich. Es nimmt keine Einsicht in die Evaluierungsberichte über die Institute der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., obwohl diese Berichte wesentliche Erkenntnisse über den sinnvollen und effektiven Mitteleinsatz sowie über künftige, den Zielen der Förderung entsprechende Forschungsfelder liefern.

52.1

Der Bund darf zur Erfüllung seiner Aufgaben Zuwendungen an Stellen außerhalb der Verwaltung gewähren, wenn er an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Der Zuwendungsempfänger wird dadurch zum „verlängerten Arm“ des Bundes. Die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung gegenüber dem Parlament verbleibt bei der Bundesverwaltung, die den zweckentsprechenden und optimalen Einsatz der Zuwendungen zu überwachen hat. Sie lässt sich zu diesem Zweck vom Zuwendungsempfänger u. a. umfangreiche Auskunfts- und Vorlagerechte sowie die Befugnis zu örtlichen Prüfungen einräumen.

Eine Aufgabe des Staates bildet die Förderung der Forschung, für die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung grundsätzlich die Länder zuständig sind. Der Bund kann in diesem Bereich auf der Grundlage von Vereinbarungen mit den Ländern Forschungseinrichtungen fördern.

Zu diesen Forschungseinrichtungen zählt die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. (MPG), die ihre Gesamtausgaben in Höhe von jährlich 1,96 Mrd. DM (Haushaltsjahr 2001) weit überwiegend aus institutionellen Zuwendungen des Bundes und der Länder (jeweils knapp 900 Mio. DM) deckt. Sie betreibt in 80 Instituten Forschung mit dem Ziel, grundlagenorientierte und zugleich anwendungsoffene Spitzenleistungen in ausgewählten Bereichen zu erreichen. Die Forschungsthemen sollen aufgrund ihrer Neuartigkeit, Interdisziplinarität, Langfristigkeit und der besonders aufwendigen apparativen Voraussetzungen an anderer Stelle so nicht behandelt werden können. Diese Eigenschaften sind für die Entscheidungen über die Gründung und Auflösung von Instituten bestimmend. Zu den Vereinsorganen gehört der Senat, der u. a. hierüber entscheidet. Das Bundesministerium ist durch seine Leitungsebene im Senat vertreten.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung von Zuwendungen zur institutionellen Förderung der MPG durch das Bundesministerium geprüft. Er hat festgestellt, dass sie ihre Institute regelmäßig zum Zwecke der „Rechenschaftslegung über den sinnvollen und effektiven Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel wie auch der Steuerung der Entwicklung in den Instituten insgesamt“ evaluieren lässt.

Die Evaluierungen werden im zweijährigen Turnus von so genannten Fachbeiräten durchgeführt, die sich aus überwiegend nicht der MPG angehörenden Wissenschaftlern zusammensetzen. Deren abschließende Berichte enthalten neben einer Darstellung der wissenschaftlichen Ergebnisse eines Instituts auch Stellungnahmen zu künftigen Vorhaben sowie Ausstattung, Organisation und Personal (z. B. zum anzustrebenden Verhältnis zwischen befristeten und unbefristeten Stellen).

Seit den Jahren 1997/1998 sollen die Fachbeiräte alle sechs Jahre für mehrere Institute eines Forschungsfeldes eine erweiterte Evaluierung vornehmen, bei der mittelfristige Perspektiven, verwandte Forschungseinrichtun-

gen in der MPG und der Stellenwert im fachlichen Umfeld berücksichtigt werden. Diese Ergebnisberichte sind einer eigens dafür eingesetzten Forschungsfeldkommission vorzulegen und sollen auch für die künftige Ausstattung der Arbeitsbereiche der Wissenschaftler in den Instituten bestimmend sein.

Die Fachbeiräte und Forschungsfeldkommissionen leiten ihre Berichte und Stellungnahmen dem Präsidenten der MPG zu. Über erforderliche Konsequenzen entscheidet der Senat nur nach Vorlage durch den Präsidenten.

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium beanstandet, dass es als Bewilligungsbehörde die Evaluierungsberichte nicht auswertet, obwohl diese wesentliche Erkenntnisse über die Verwendung der Mittel liefern. Zudem enthalten die Evaluierungen wichtige Informationen über künftige Forschungsfelder, die die durch den Bund bezweckte Spitzenforschung betreffen können. Der Bundesrechnungshof hat auf die Evaluierungen anderer Forschungseinrichtungen, insbesondere der so genannten Blaue-Liste-Einrichtungen, hingewiesen, deren Ergebnisse den Zuwendungsgebern vorzulegen sind.

52.3

Das Bundesministerium hält demgegenüber die Auswertung der Evaluierungen wegen der wissenschaftlichen Selbstständigkeit und haushaltsrechtlichen Flexibilität der MPG nicht für sachgerecht. Die MPG nutze die Evaluierungen als Selbststeuerungsinstrument zur Vorbereitung eigener Entscheidungen; sie dienten nicht der Einflussnahme der Zuwendungsgeber auf die Forschungsinhalte der Institute. Die Evaluierung der Blaue-Liste-Einrichtungen sei davon zu unterscheiden. Mit dieser werde aufgrund einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern überprüft, ob die einzelnen Einrichtungen noch förderungswürdig sind. Für die MPG bestehe keine derartige Vereinbarung.

Zur Beurteilung der Frage, ob die Auswahl der Forschungsthemen den Ansprüchen an Neuartigkeit, Langfristigkeit sowie Interdisziplinarität genüge und die Mittel sinnvoll eingesetzt würden, eigne sich die künftig von der MPG jährlich vorzulegende Haushaltsgliederung nach Forschungsfeldern und Mitteleinsatz besser als die Evaluierungen. Außerdem würden die Empfehlungen aus den Evaluierungen im Senat der MPG behandelt.

Darüber hinaus fehle dem Bundesministerium zum regelmäßigen Studium der Evaluierungen das erforderliche Personal, das nach Anzahl und Sachverstand in der Lage wäre, jährlich 40 fachtechnisch geprägte Berichte in einem Umfang von 15 bis 20 Seiten zu bearbeiten.

52.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht.

Die wissenschaftliche Selbstständigkeit wird von der Auswertung der Evaluierungsberichte nicht berührt. Andernfalls wäre auch die Auswertung der Evaluierungen über andere Forschungseinrichtungen unzulässig. Haushaltsrechtliche Flexibilität spricht nicht gegen, sondern für ein gesteigertes Informationsbedürfnis. Demgemäss sieht das Bundesministerium für die beabsichtigte programmorientierte Förderung der Großforschungseinrichtungen entsprechende Informations- und Steuerungsmechanismen vor. Die Auswertung der Berichte ist auch nicht davon abhängig, welchen Zweck die MPG mit den Evaluierungen verfolgt und welchen Adressatenkreis sie dafür wählt. Es stünde sonst im Belieben der Zuwendungsempfänger, den Zuwendungsgebern wesentliche und für die Frage der Erfüllung des Zuwendungszweckes bedeutsame Unterlagen vorzuenthalten. Dies würde den umfangreichen Auskunfts-, Vorlage- und örtlichen Prüfungsrechten der Zuwendungsgeber zuwiderlaufen, die dann weitgehend bedeutungslos wären.

Gründe für eine unterschiedliche Nutzung der Evaluierungsberichte von Blaue-Liste-Einrichtungen und MPG sind nicht ersichtlich. Bund und Länder haben zwar bei der MPG – im Gegensatz zu Blaue-Liste-Einrichtungen – von eigenen Evaluierungen abgesehen. Dies geschah aber nur wegen des bereits bestehenden Evaluierungssystems.

Die Haushaltsgliederung stellt als Information über den gegenwärtigen und im künftigen Haushaltsjahr beabsichtigten Mitteleinsatz keinen Ersatz für das Studium der Evaluierungsberichte dar. Sie lässt nicht erkennen, ob und in welcher Weise die Ausführungen in den Evaluierungsberichten berücksichtigt wurden.

Eine Beratung der Empfehlungen der Evaluierungsergebnisse im Senat der MPG bildet keinen hinreichenden Ersatz für die eigene ministerielle Auswertung. Zum einen wird der Senat mit diesen Ergebnissen nur befasst, wenn es der Präsident der MPG für notwendig erachtet. Zum anderen darf die mit der vereinsrechtlichen Mitgliedschaft in den Gremien der MPG verbundene Tätigkeit nicht mit der Wahrnehmung der zuwendungsrechtlichen Pflichten und Befugnisse verknüpft werden.

Der Einwand fehlenden Personals ist nicht gerechtfertigt, weil die Sorge um den optimalen Einsatz der Fördermittel zu den Hauptaufgaben eines Zuwendungsgebers zählt; zudem hat das Bundesministerium bisher noch keine Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden durchgeführt. Der Einwand ist daher auch nicht belegt. Ferner überzeugt der Hinweis auf mangelnde wissenschaftliche Qualifikation der eingesetzten Kräfte nicht. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes aus der Prüfung liefern die Evaluierungsberichte ungeachtet ihrer fachlichen Ausrichtung auch für Nichtwissenschaftler wertvolle Erkenntnisse über die Tätigkeiten und Forschungsergebnisse der Institute, den dafür erforderlichen Mitteleinsatz sowie künftige Forschungsthemen. Letztlich kann dies jedoch offen bleiben, da das Bundesministerium als Zuwendungsgeber eine auch für Nichtwissenschaftler verständliche Abfassung zumindest der wesentlichen Ergebnisse erwirken könnte.

52.5

Das Bundesministerium hat künftig im Rahmen seiner zuwendungsrechtlichen Prüfungs- und Überwachungspflicht auch die Evaluierungsberichte der Fachbeiräte auszuwerten. Das Studium dieser Berichte stellt eine wesentliche Grundlage zur Beurteilung der Frage dar, ob die MPG bei der Auswahl der Forschungsthemen ihren Ansprüchen an Neuartigkeit, Langfristigkeit und Interdisziplinarität angemessen genügt. Gerade im Interesse der angestrebten Spitzenforschung sollte das Bundesministerium alle verfügbaren Erkenntnisquellen ausschöpfen. Ein Auswertungsverzicht führt dazu, dass es seinen zuwendungsrechtlichen Aufgaben nicht in dem gebotenen Maß nachkommt und seiner parlamentarischen Verantwortung nicht mehr hinreichend gerecht werden kann.

53 Einsatz von Informationstechnik bei Großforschungseinrichtungen
(Kapitel 30 07 Titel 685 13 und 894 13)

53.0

Das Bundesministerium hat den Einsatz der Informationstechnik im administrativen Bereich der Großforschungseinrichtungen weder koordiniert noch hinreichende Konzeptionen dazu erstellen lassen. Damit hat es Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses nicht umgesetzt.

Es hat ferner nicht erkannt, dass Großforschungseinrichtungen bei der Beschaffung von Informationstechnik erheblich gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen haben.

53.1

Die in der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren zusammengeschlossenen 15 Einrichtungen (Helmholtz-Zentren) betreiben Forschung unter Einsatz aufwendiger Apparaturen und Großgeräte. Sie finanzieren ihre Gesamtausgaben in Höhe von rd. 3,8 Mrd. DM überwiegend aus institutionellen Zuwendungen, die zu 90 % aus dem Haushalt des Bundesministeriums (im Haushaltsjahr 2001: rd. 2,6 Mrd. DM) und zu 10 % aus den Haushalten der jeweiligen Sitzländer erbracht werden.

Im Jahre 1987 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss das Bundesministerium aufgrund einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes über unzulängliche Abstimmungen sowie fehlende Konzepte und Verfahrensvorgaben aufgefordert, seinen Handlungsspielraum beim Einsatz der Informationstechnik (IT) im administrativen Bereich der Helmholtz-Zentren für koordinierende Maßnahmen zu nutzen und auf ein abgestimmtes Vorgehen hinzuwirken, z. B. durch engere Zusammenarbeit der Helmholtz-Zentren, die Einführung einheitlicher Grundsätze sowie die Schaffung eines einheitlichen Regelwerkes. Aufgrund einer weiteren Bemerkung verlangte der Rechnungsprüfungsausschuss im Jahre 1998 von dem Bundesministerium, Rahmenkonzepte für den IT-Einsatz von den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern erstellen und regelmäßig fortschreiben zu lassen.

Seit dem Jahre 1993 haben die Helmholtz-Zentren, teilweise auf Veranlassung des Bundesministeriums, begonnen, die kaufmännische Buchführung einzuführen und dazu Standardsoftwaresysteme einzurichten.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2000 bei vier Helmholtz-Zentren den IT-Einsatz im administrativen Bereich untersucht.

Er stellte zunächst fest, dass das Bundesministerium diesen Einsatz nicht koordiniert hat. Lediglich eines der untersuchten Helmholtz-Zentren fertigte ein Rahmenkonzept an.

Für die kaufmännische Buchführung setzten die Helmholtz-Zentren unterschiedliche Softwaresysteme ein, mit deren Einführung sie zum Teil Beratungsfirmen betrauten. In zwei der vier untersuchten Helmholtz-Zentren fielen nach Einführung der Softwaresysteme zusätzliche Ausgaben an, als Beratungsfirmen damit betraut wurden, u. a. Geschäftsprozess- bzw. Organisationsanalysen zur Optimierung der Verfahrensabläufe zu erstellen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die untersuchten Helmholtz-Zentren

- die Notwendigkeit von Beschaffungen in den Unterlagen nicht oder nur unzureichend begründeten,
- die Beschaffungen auf bestimmte Produkte beschränkten,
- Leistungen ohne Begründung nicht ausschrieben bzw. die Wertgrenze für freihändige Vergaben entgegen den Vorgaben des Bundesministeriums eigenmächtig erhöhten,
- teilweise von Wirtschaftlichkeitsberechnungen absahen,
- überwiegend Beschaffungen nicht als Sammelbestellungen, sondern als Einzelaufträge mit einer ausgeprägten Häufung am Jahresende abwickelten,
- teilweise für eine vollständige Inventur einen Fünf-Jahres-Zeitraum vorsahen (bei jährlichen Inventuren von 20 % der Bestände), diese Vorgaben aber nicht einhielten und in der Anlagenbuchhaltung mehr Geräte als tatsächlich vorhanden auswiesen.

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium beanstandet, dass es die Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses nicht umgesetzt hat.

Auch wären die zusätzlichen Ausgaben für die Leistungen der Beratungsfirmen zumindest teilweise vermeidbar gewesen, wenn Organisation und Geschäftsprozesse vor Einführung der Softwaresysteme analysiert worden wären.

Er hat ferner die unzureichende Prüfung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mittelverwendung durch das Bundesministerium kritisiert und auf die dadurch unentdeckt gebliebenen Mängel hingewiesen. So ist ohne hinreichend dokumentierte Begründung die Notwendigkeit der Beschaffung nicht nachgewiesen. Die Beschränkung auf bestimmte Produkte sowie das unbegründete Absehen von Ausschreibungen verstoßen gegen Vergabevorschriften. Die Beschaffung über Einzelaufträge ist unwirtschaftlich, da die bei Sammelbestellungen üblichen Preisvorteile nicht erzielt werden. Fehlende Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Mängel in der Bestandsführung lassen keinen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Geräteeinsatz erwarten. Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Bestandsführung sollten Inventuren zeitnäher durchgeführt werden. Soweit nicht gesetzliche Vorschriften zwingend kürzere Fristen vorsehen, hält der Bundesrechnungshof einen Zeitraum von drei Jahren für sachgerecht.

53.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, es habe seinen Handlungsspielraum für koordinierende Maßnahmen Anfang der 90er-Jahre u. a. durch Aufträge an Wirtschaftsprüfer genutzt, die den IT-Einsatz im Verwaltungsbereich der Helmholtz-Zentren untersucht hätten. Die der Bemerkung zugrunde liegenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes seien überholt. Denn für die seit Anfang der 90er-Jahre zunehmend verwendete Standardsoftware sei ein zentral festgelegtes, einheitliches Regelwerk weder sinnvoll noch möglich.

Zur Umsetzung der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahre 1998 habe das Bundesministerium einem für IT zuständigen Ausschuss der Helmholtz-Zentren die betreffenden Bemerkungen des Bundesrechnungshofes mit der Anregung übermittelt, zentrenübergreifende, einheitliche Grundsätze zur Beseitigung der Mängel zu erarbeiten. Dies sei wegen der bereits damals erörterten Umstellung von institutioneller auf programmorientierte Förderung der einzig mögliche Ansatz gewesen. Das Bundesministerium habe den IT-Ausschuss inzwischen unter Fristsetzung zur Sachstandsmitteilung aufgefordert.

Auch nach Auffassung des Bundesministeriums seien Geschäftsprozess- und Organisationsanalysen zur Optimierung der Verfahrensabläufe vor der Einführung neuer Software notwendig. Die beanstandete nachträgliche Hilfe der Beratungsfirmen sei im Hinblick auf die sich abzeichnenden Erfordernisse eines zentrenübergreifenden Controlling im Rahmen der Umstellung auf programmorientierte Förderung „zur erforderlichen Aufarbeitung des Sachstandes“ in den Helmholtz-Zentren erforderlich gewesen.

Wegen der Mängel in den Beschaffungsverfahren hat das Bundesministerium die Helmholtz-Zentren inzwischen aufgefordert, das Vergaberecht einzuhalten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Es hat angekündigt, dies durch Stichproben vor Ort zu überwachen.

Hinsichtlich der Sammelbestellungen hat das Bundesministerium von den Helmholtz-Zentren verlangt, sich mit den positiven Erfahrungen eines Zentrums auseinander zu setzen und künftig – soweit übertragbar – ebenso zu verfahren. Zwar halte es – wie der Bundesrechnungshof – grundsätzlich eine vollständige Inventur innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraumes für notwendig; es meint aber, Ausnahmen zulassen zu können, wenn der Bestand durch buchmäßige Erfassung und stichprobenweise Überprüfung auf dem aktuellen Stand gehalten werde.

53.4

Entgegen seiner Auffassung hat das Bundesministerium der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahre 1987 nicht entsprochen. Untersuchungen durch Wirtschaftsprüfer über den IT-Einsatz in den einzelnen Einrichtungen sind keine koordinierenden Maßnahmen im Sinne eines abgestimmten, einheitlichen Handelns. Auch waren die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Zeitpunkt des Bemerkungsverfahrens nicht überholt. Dabei kann dahinstehen, ob für die seit den 90er-Jahren verwendete Standardsoftware ein zentrales Regelwerk sinnvoll oder möglich ist. Der seinerzeit nicht absehbare Einsatz dieser Software vermag die mehrjährige Untätigkeit des Bundesministeriums nicht zu rechtfertigen.

Auch die Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahre 1998 hat das Bundesministerium – unabhängig von den Erfordernissen der beabsichtigten programmorientierten Förderung – unzureichend umgesetzt. Die bloße Übersendung der Bemerkungen verbunden mit der Anregung zur Erarbeitung einheitlicher Grundsätze und die erst drei Jahre später angemahnte Sachstandsmitteilung lassen den gebotenen Nachdruck vermissen.

Der Hinweis des Bundesministeriums auf die Erfordernisse eines einheitlichen, zentrenübergreifenden Controlling im Rahmen der angestrebten programmorientierten Förderung hinsichtlich der zusätzlichen Aufträge an Beratungsfirmen geht fehl. Damit zusammenhängende Fragen waren nämlich nicht Gegenstand der Beratungsaufträge.

Der Bundesrechnungshof erkennt die vom Bundesministerium ergriffenen Maßnahmen zur Einhaltung des Vergaberechts sowie der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Sammelbestellungen an. Er hält es angesichts der vielen Mängel für dringend erforderlich, dass sich das Bundesministerium entsprechend seiner Ankündigung in angemessenen Abständen durch Prüfungen vor Ort von der hinreichenden Umsetzung seiner Vorgaben überzeugt.

Stichproben sind bei der IT-Bestandsführung wegen der verhältnismäßig hohen Verlustraten und kurzen Abschreibungszeiten (z. B. drei Jahre bei PC) nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht sachgerecht. Der sorgfältig zu führende Bestand sollte daher – vorbehaltlich gesetzlich vorgeschriebener kürzerer Fristen – innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraumes vollständig überprüft werden.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

54 Steuerliche Behandlung einer Gruppe verbundener Unternehmungen
(Kapitel 60 01 Titel 014 01, 015 01)

54.0

Die mangelnde Zusammenarbeit der Finanzbehörden bei der Besteuerung einer Gruppe verbundener Unternehmungen verursachte bei den Finanzämtern nichtvertretbare Mehrarbeit sowie unterschiedliche und teils unzutreffende, teils unvollständige steuerliche Behandlung gleicher Sachverhalte. Dies führte zu erheblichen Steuerausfällen.

54.1

Im Inland ansässige Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, deren Zweck nach der tatsächlichen Geschäftsführung auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, sind körperschaftsteuer-, gewerbesteuer- und umsatzsteuerpflichtig. Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb liegt vor, wenn eine selbständige und nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen ausgeübt wird, die über den Rahmen der Vermögensverwaltung hinausgeht.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Behandlung und die Zusammenarbeit der Finanzbehörden bei einer länderübergreifend tätigen Gruppe verbundener Unternehmungen geprüft, die eine ganzheitliche Lehre zur Gestaltung und Bewältigung des täglichen Lebens verbreitet. Die Besteuerung der Unternehmungen dieser Gruppe durch die Finanzämter hat sich als besonders unzulänglich und fehlerhaft erwiesen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium hierüber bereits im Jahre 1998 unterrichtet. Er greift den Vorgang erneut auf, um eine Verbesserung des Verwaltungshandelns anzumahnen.

54.3

Die zahlreichen Unternehmungen dieser Gruppe treten in unterschiedlicher Rechtsform auf. Sie sind – wie vereinzelte Außenprüfungen der Finanzbehörden ergeben haben – untereinander vielfältig verbunden und werden konzernähnlich geleitet. Die Unternehmungen sind in erheblichem Umfang erwerbswirtschaftlich tätig. Es werden entgeltliche Umsätze untereinander, mit Gesellschaften, Mitgliedern und mit außenstehenden Kunden in Millionenhöhe getätigt. Das wirtschaftliche Gebaren stellt sich wie folgt dar:

54.3.1

Die Mutterorganisation der Unternehmungen steuert im Rahmen einer strategischen Planung die geschäftliche Tätigkeit der einzelnen Teilgliederungen, die sie in wirtschaftlicher Abhängigkeit hält. Vergleichbar einem Konzern erhalten die Unterorganisationen genaue Vorgaben hinsichtlich der zu erzielenden Umsätze, Mitgliederbestände und Ausgaben. Die Finanzdaten werden wöchentlich an die Mutterorganisation gemeldet und dort ausgewertet. Bei Abweichungen gegenüber dem gesetzten Soll, z. B. bei rückläufigen Umsätzen, ermittelt eine eigens hierfür geschaffene Einrichtung Ursachen und Verantwortliche. Die Prüfungstätigkeit dieser Einrichtung wird den Unternehmungen in Rechnung gestellt. So verursachte eine solche Prüfung bei einer inländischen Unterorganisation Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 2 Mio. DM.

Die Finanzämter haben trotz erheblichen Arbeitsaufwandes Schwierigkeiten, die inländischen Unternehmungen vollständig steuerlich zu erfassen sowie deren Verknüpfungen – auch über die Grenzen hinweg – aufzudecken und steuerrechtlich zutreffend zu beurteilen. Zur Zeit der Erhebungen des Bundesrechnungshofes führten sie als Steuerpflichtige mehrere inländische Unternehmungen mit weiteren Untergliederungen. Wiederholt festgestellte Verbindungen lassen vermuten, dass noch eine Vielzahl von Vereinen, Kapitalgesellschaften und sonstigen privatrechtlichen Firmen dem Kreis der Unternehmungen zugehört, ohne dass die Finanzbehörden diese vollständig zuordnen können. Steuerlich geführte Teilglieder versuchten nicht selten, steuerpflichtige Sachverhalte als gemeinnützig und damit steuerfrei darzustellen.

Soweit einzelne Finanzämter steuerlich erhebliche Sachverhalte eingehend und gründlich untersuchten, verlegten betroffene Unternehmungen häufig ihren Sitz in ein anderes Bundesland und änderten ihren Namen. Sie wählten dabei möglichst solche Namen, die keinen Rückschluss auf die Zugehörigkeit zu dieser Gruppe von Unternehmungen zuließen. In diesen Fällen wurden andere Finanzämter zuständig, die sich neu einarbeiten mussten. Teilweise erhielten die neu zuständig gewordenen Finanzämter keine Kenntnis über bisherige Ermittlungen, weil die Steuerakten bei den ursprünglich zuständigen Finanzämtern verblieben waren. Dies bewirkte steuerlich unterschiedliche und unzutreffende Beurteilungen.

54.3.2

Obwohl die Unternehmungen im Laufe der Jahre ihre Einnahmen erheblich steigerten und ihre Ausgaben minimierten, erklärten sie den Finanzämtern regelmäßig nur Verluste aus ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit. Nachstehende Feststellungen begründen den Verdacht, dass sie tatsächliche Einnahmen gegenüber den Finanzämtern nicht erklärten und Betriebsausgaben zu Unrecht geltend machten, um Gewinne verdeckt an die auslandsansässige Mutterorganisation abzuführen:

- Wegen erheblicher Buchführungsmängel war es den Finanzämtern nicht oder nur mit unvertretbarem Zeitaufwand möglich, Einnahmen und Ausgaben

annähernd zutreffend zu ermitteln. Vorgelegte Belege (Kontoauszüge, Eingangs- und Ausgangsrechnungen sowie Eigenbelege) waren seit Jahren nicht mehr kontiert und nicht gebucht.

- Die Unternehmungen passivierten gewinnmindernd einerseits Vorauszahlungen bestimmter Kundenkreise für Lieferungen und Leistungen als Verbindlichkeiten; andererseits konnten den Finanzämtern Aufzeichnungen über zugehörige Umsätze regelmäßig nicht vorgelegt werden. Ein Zusammenhang zwischen der Buchführung und den Aufzeichnungen in den Kundenkonten ließ sich nicht herstellen.
- Inländische Unternehmungen leisteten wöchentlich hohe Vorauszahlungen an die Mutterorganisation oder an andere ausländische Unterorganisationen für noch zu erbringende Lieferungen und Leistungen. Den Finanzämtern gelang es nicht, die Forderungsbestände wirksam zu überprüfen. Es ließ sich nicht feststellen, ob den Zahlungen tatsächliche Umsätze gegenüber standen. Dies galt insbesondere für Dienstleistungen, die im Ausland erbracht wurden und für die entsprechende Belege im Inland fehlten.
- Umgekehrt bildeten inländische Unterorganisationen Verbindlichkeiten gegenüber anderen – ausländischen – Unternehmungen. Grund und Höhe dieser Verbindlichkeiten waren nicht überprüfbar.
- Bei Betriebsprüfungen stellten die Finanzämter in einigen Fällen fest, dass inländische Unternehmungen Arbeiten an nahestehende Unternehmer vergaben. Geleistete Zahlungen behandelten sie als Betriebsausgaben. Kontrollmitteilungen deckten häufig auf, dass die Empfänger der Zahlungen im Inland nirgendwo steuerlich geführt wurden.
- Aufgrund unklarer Lizenzverträge führten die inländischen Unternehmungen erhebliche Beträge gewinnmindernd an die ausländische Mutterorganisation ab.

54.3.3

Die Finanzämter führten, wenn überhaupt, Betriebsprüfungen unabhängig voneinander durch. Nur in Ausnahmefällen nahmen die Prüfer untereinander Verbindung auf und tauschten Prüfungserfahrungen oder steuerliche Beurteilungen aus. Prüfungsschwerpunkte wurden nicht abgestimmt, steuerlich erhebliche Sachverhalte teilweise nicht aufgegriffen. Die geprüften Unternehmungen taten alles, um eine zügige Durchführung der Betriebsprüfungen zu verhindern.

54.3.4

Nur wenige Oberfinanzdirektionen gaben den Finanzämtern Hinweise zur steuerlichen Behandlung und zur Durchführung von Betriebsprüfungen. Allgemeine länderübergreifende Abstimmungen der verschiedenen Verwaltungsanweisungen fehlten. Eine beispielgebende Verfügung einer Oberfinanzdirektion war in den Geschäftsbereichen anderer Oberfinanzdirektionen nicht bekannt.

54.3.5

Die öffentlichen Verwaltungen wussten um die tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten, die diese Gruppe von Unternehmungen den Finanzämtern bereiteten. Auf Bundes- und Landesebene befasste sich eine Vielzahl von Gremien damit. Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder gaben die dabei gewonnenen Erkenntnisse allerdings nicht an die nachgeordneten Finanzbehörden weiter. Bislang fehlt eine Zusammenfassung derjenigen Erkenntnisse, die für die Besteuerung der Unternehmungen nützlich wären.

54.4

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, zusammen mit den Finanzbehörden der Länder auf eine bundesweit einheitliche Vorgehensweise mit dem Ziel einer abgestimmten Besteuerungspraxis hinzuwirken. Er hat im Prüfungsverfahren eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen. Davon hält er als besonders dringlich und auch erfolgversprechend:

- die bundesweit über die Unternehmungen gewonnenen Erkenntnisse zusammenzufassen und den Finanzämtern bekannt zu geben,
- zu diesem Zweck bei dem Bundesamt für Finanzen eine zentrale Datenbank (Firmen- und Personenverzeichnis) einzurichten, in der die in den Ländern bereits teilweise vorhandenen Datensammlungen zusammengefasst und fortgeschrieben werden können und auf die die Finanzämter einen unmittelbaren Zugriff haben sollen,
- unter Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung einheitliche Betriebsprüfungen anzustreben, wie sie etwa für konzernverbundene Unternehmen vorgesehen sind.

54.5

Das Bundesministerium hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nur im Prüfungsverfahren Stellung genommen: Es verfolge eine pragmatische Lösung, wie einheitliche Prüfungen der Unternehmungen unter Teilnahme des Bundesamtes für Finanzen durchgeführt werden sollten. Auch teile es die Auffassung des Bundesrechnungshofes über die Einrichtung einer Datenbank beim Bundesamt. Es befinde sich mit den Ländern in Abstimmung über ein gemeinsames Vorgehen.

54.6

Den öffentlichen Verwaltungen sind die tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten bei der Besteuerung dieser Gruppe von Unternehmungen seit langem bekannt. Die Länder haben auf höchster Ebene schon vor mehreren Jahren den Auftrag für einen umfassenden Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den betroffenen Fachbereichen erteilt. Deshalb erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium nunmehr mit Nachdruck die rasche Umsetzung seiner Empfehlungen vorantreibt.

55 Steuerliche Behandlung der von den Sozialkassen des Baugewerbes gezahlten Urlaubsentschädigungen
(Kapitel 60 01 Titel 011 01 und 012 01)

55.0

Arbeitnehmer des Baugewerbes erhalten unter bestimmten Voraussetzungen einkommensteuerpflichtige Entschädigungsleistungen für verfallene Urlaubsansprüche von den Sozialkassen des Baugewerbes. Die Arbeitnehmer haben den Finanzämtern solche Entschädigungsleistungen in erheblichem Umfang nicht zur Besteuerung erklärt. Dadurch sind endgültige Steuerausfälle in Höhe von fast 160 Mio. DM eingetreten. Zinsnachteile in zweistelliger Millionenhöhe sind dem Bund dadurch entstanden, dass Finanzämter Steuernachforderungen in Höhe von mehr als 250 Mio. DM erst mehrere Jahre nach Zahlung der Entschädigungsleistungen festsetzen konnten.

55.1

Einkünfte, die ein Arbeitnehmer im Inland aus nichtselbstständiger Arbeit bezieht, unterliegen der Einkommensteuer. Der Arbeitgeber hat die Einkommensteuer grundsätzlich bereits bei Auszahlung des Arbeitslohnes durch einen Steuerabzug als Lohnsteuer einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. Zahlt ausnahmsweise ein Dritter anstelle des Arbeitgebers den Arbeitslohn ganz oder teilweise an den Arbeitnehmer aus, dann ist weder der Dritte noch der Arbeitgeber zum Abzug der Lohnsteuer verpflichtet. Der Arbeitnehmer muss diesen Arbeitslohn bei seiner Veranlagung zur Einkommensteuer dem Finanzamt als Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit erklären und versteuern.

55.2

Die Sozialkassen der Bauwirtschaft haben die Aufgabe, bestimmte tarifvertraglich vereinbarte Ansprüche der Arbeitnehmer des Baugewerbes zu erfüllen. Dazu gehören auch Ansprüche auf Entschädigung für nicht genommenen Urlaub. Die Sozialkassen erbringen solche Leistungen aus einem Finanzstock, den die Arbeitgeber des Baugewerbes durch Beiträge an die Sozialkassen gebildet haben. Zahlt eine Sozialkasse des Baugewerbes einem Arbeitnehmer dieses Wirtschaftszweigs anstelle des Arbeitgebers eine Entschädigung für nicht genommenen Urlaub, so stellt dies steuerrechtlich die Zahlung von Arbeitslohn durch einen Dritten dar. Die Sozialkassen nehmen als Dritte – entsprechend der derzeitigen Rechtslage – von den Entschädigungszahlungen keinen Lohnsteuerabzug vor. Sie weisen die Arbeitnehmer bei den Auszahlungen allerdings schriftlich auf die Pflicht hin, die Entschädigungsleistungen in der persönlichen Einkommensteuererklärung dem Finanzamt anzugeben.

55.3

Der Bundesrechnungshof hat den Umfang und die steuerliche Erfassung der Entschädigungszahlungen für nicht genommenen Urlaub der drei größten Sozialkassen des Baugewerbes geprüft. Er hat anhand von rd. 1 200 Steuerfällen bei fünf Finanzämtern das steuerliche Erklärungsverhalten und die Veranlagung betroffener Arbeitnehmer des Baugewerbes untersucht.

55.3.1

Die Zahlungen der Sozialkassen an Arbeitnehmer wegen nicht genommenen Urlaubs haben in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Die drei untersuchten Sozialkassen zahlten in den Jahren 1992 bis 1998 an Arbeitnehmer inländischer Betriebe des Baugewerbes in rd. 900 000 Entschädigungsfällen rd. 2 Mrd. DM. Dabei stiegen die Leistungen von 87,8 Mio. DM im Jahr 1992 auf 438,2 Mio. DM im Jahre 1998. Der durchschnittliche Auszahlungsbetrag je Entschädigungsfall belief sich im Jahre 1998 auf rd. 2 400 DM. Teilweise erhielten Arbeitnehmer Zahlungen von über 30 000 DM in einem Jahr. An nach Deutschland entsandte ausländische Bauarbeiter zahlte die Sozialkasse, die in diesem Bereich für ganz Deutschland zuständig ist, jährlich rd. 30 Mio. DM.

55.3.2

Die Prüfung bei den fünf Finanzämtern hat ergeben, dass die Empfänger von Entschädigungszahlungen der untersuchten Sozialkassen diese Leistungen – trotz der ausdrücklichen schriftlichen Hinweise der Sozialkassen auf die Steuerpflicht – nur in Ausnahmefällen in ihren Einkommensteuererklärungen anführten. Nach den Ergebnissen der Prüfung hatte nur rd. jeder zwanzigste Arbeitnehmer die steuerpflichtigen Beträge erklärt.

55.3.3

Zwei Betriebsstättenfinanzämter versuchten, die Besteuerung der Urlaubsentschädigungen bei den inländischen Empfängern durch ein Kontrollmitteilungsverfahren sicherzustellen. Dabei ließ ein Finanzamt die Zahlungen der Sozialkassen an die Arbeitnehmer durch die Lohnsteuer-Außenprüfung feststellen. Das andere Finanzamt beauftragte die Steuerfahndung. Beide Finanzämter ermittelten die für die Empfänger zuständigen Wohnsitzfinanzämter und teilten diesen die einzelnen Entschädigungsbeträge je Empfänger schriftlich mit. So versandte das für die größte Sozialkasse zuständige Finanzamt im Jahre 2000 fast 100 000 Kontrollmitteilungen für das Jahr 1996.

Das Kontrollmitteilungsverfahren konnte aus mehreren Gründen eine annähernd vollständige Versteuerung nicht erreichen. Wegen der erst nachträglich möglichen Tätigkeit von Lohnsteuer-Außenprüfung und Steuerfahndung ergingen die Kontrollmitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter der Empfänger überwiegend erst mehrere Jahre, nachdem die Arbeitnehmer die Zahlungen von den Sozialkassen erhalten hatten. Die Wohnsitzfinanzämter der Arbeitnehmer konnten in solchen Fällen die Zahlungsempfänger häufig nicht mehr ermitteln oder die Einkommensteuer nicht mehr festsetzen, z. B. weil Steuerpflich-

tige unbekannt verzogen, in ihre Heimatländer zurückgekehrt oder verstorben waren. Insgesamt ließen sich rd. 30 % der übermittelten Kontrollmitteilungen nicht mehr auswerten. Außerdem behandelten die Wohnsitzfinanzämter die mitgeteilten Entschädigungsleistungen steuerlich nicht immer zutreffend. So gewährten sie gelegentlich eine ermäßigte Versteuerung, indem sie zu Unrecht einen Härteausgleich vornahmen. Solche Veranlagungsfehler fanden sich auch in Fällen, in denen Arbeitnehmer empfangene Entschädigungsleistungen ordnungsgemäß erklärt hatten.

55.3.4

Die Finanzverwaltungen gingen bei der strafrechtlichen Verfolgung unterschiedlich vor, nachdem nicht erklärte steuerpflichtige Entschädigungen durch Kontrollmitteilungen aufgedeckt worden waren. Die Oberfinanzdirektion eines Landes wies die Finanzämter ihres Geschäftsbereichs an, grundsätzlich von vorsätzlicher Steuerhinterziehung auszugehen, weil die Sozialkassen die Empfänger der Entschädigungsleistungen schriftlich darauf hingewiesen hätten, dass die Zahlungen zu versteuern seien. Die strafrechtliche Verfolgung lag sodann bei den zuständigen Bußgeld- und Strafsachenstellen. In einem anderen Land bat das dort für Bußgeld- und Strafsachen zuständige Finanzamt die angeschlossenen Festsetzungsfinanzämter, die Fälle in eigener Zuständigkeit abzuschließen, da es sich in der Regel um Fälle von geringer Bedeutung handele und die Personallage eine strafrechtliche Würdigung nicht zulasse.

55.3.5

Das nachgelagerte Kontrollverfahren verursachte insgesamt hohe arbeitsmäßige Mehrbelastungen für die Finanzämter:

Dieser Aufwand ergab sich bei den Betriebsstättenfinanzämtern aus

- der Erstellung und Versendung sowie Überwachung des Rücklaufs der Ergebnismeldungen,

bei den Wohnsitzfinanzämtern der Empfänger aus

- der Ermittlung der Steuerpflichtigen, ggf. Anfragen bei den Einwohnermeldeämtern,
- der Gewährung rechtlichen Gehörs vor Änderung der Steuerbescheide,
- Rechtsbehelfsverfahren gegen geänderte Steuerbescheide,
- Stundungsverfahren, wenn die Arbeitnehmer nicht in der Lage waren, die Nachzahlungsbeträge auf einmal zu entrichten,
- Vollstreckungsmaßnahmen und ggf. Niederschlagung der Nachzahlungsbeträge, wenn die Arbeitnehmer nicht zahlten.

Zusätzlich erschwerte das überwiegend aktenlose Veranlagungsverfahren die Auswertung der Kontrollmitteilungen (Ermittlung der Steuernummer, Heranziehung der Steuererklärung aus dem Archiv). Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitungszeit für das Kontrollmitteilungsverfahren je Fall durchschnittlich mit rd. 45 Minuten festgestellt. Bei zuletzt jährlich rd. 195 000 Auszahlungsfällen waren rechnerisch mehr als 3 600 Bearbeiter jeweils eine Arbeitswoche mit dem Erstellen und Auswerten der Kontrollmitteilungen befasst. Diese Berechnung enthält nicht den Aufwand für durchgeführte bußgeld- und strafrechtliche Folgeverfahren.

55.3.6

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes ergaben sich für den Bereich der drei untersuchten Sozialkassen für die Jahre 1992 bis 1998 endgültige Ausfälle an Einkommensteuer (ohne Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer) in Höhe von fast 160 Mio. DM. Aufgrund des Kontrollmitteilungsverfahrens wurden rd. 250 Mio. DM Einkommensteuer festgesetzt, jedoch teilweise erheblich verspätet. Dadurch entstanden dem Bund Zinsausfälle in zweistelliger Millionenhöhe.

55.4

Der Bundesrechnungshof hat zur Abhilfe der dargestellten Mängel vorgeschlagen, die Sozialkassen – erforderlichenfalls gesetzlich – zu verpflichten, von den auszuzahlenden Entschädigungsleistungen eine pauschalierte Lohnsteuer einzubehalten und abzuführen, die im Veranlagungsverfahren des Arbeitnehmers auf dessen Einkommensteuerschuld angerechnet werden kann. Bis zum Jahre 1990 war ein solches Verfahren gesetzlich vorgesehen.

55.5

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die derzeitige Rechtslage eine pauschalierte Erhebung von Lohnsteuer nicht zulasse. Gegen eine entsprechende gesetzliche Regelung bestünden vonseiten des Bundesministeriums keine Bedenken. Eine Mehrheit der Länder teile diese Auffassung.

55.6

Die Finanzministerkonferenz, die sich im September 2000 mit der Thematik der Besteuerung der Leistungen der Sozialkassen des Baugewerbes befasste, hat die Entscheidung zur steuerlichen Behandlung der Zahlungen vertagt. Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, auf die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene gesetzliche Regelung hinzuwirken. Eine solche pauschalierte Versteuerung der Lohnzahlungen durch Dritte ist für alle Beteiligten einfach zu handhaben und stellt eine weitgehend zutreffende Besteuerung sicher. Zudem minimiert diese Besteuerungsform die Gefahr, dass Steuern hinterzogen werden.

56 Außenprüfung bei der Versicherungsteuer
(Kapitel 60 01 Titel 024 01;
ab 2001: Titel 036 02)

56.0

Das Bundesministerium der Finanzen übt die Bundesaufsicht bei der von den Ländern erhobenen Versicherungsteuer nicht hinreichend aus und hat von seinen Mitwirkungsrechten keinen Gebrauch gemacht. Wegen unzulänglicher Versicherungsteuer-Außenprüfungen in den Ländern ist die Rechtzeitigkeit, Vollständigkeit, Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet. Dem Bund entstehen erhebliche Einnahmenausfälle. Durch die ungleiche Behandlung der Marktteilnehmer ergeben sich zudem Wettbewerbsverzerrungen.

56.1 Bedeutung der Außenprüfung

56.1.1

Die Ertragshoheit für die Versicherungsteuer liegt beim Bund. Die Verwaltung obliegt den Ländern im Rahmen der Steuerauftragsverwaltung. Der jeweilige Innen- und Außendienst in den Verwaltungen der Länder ist regelmäßig zugleich für die Versicherungsteuer und die Feuerschutzsteuer (Ertragshoheit bei den Ländern) zuständig. Der Außendienst prüft die Verwaltung der Versicherungsteuer stets zusammen mit der Verwaltung der Feuerschutzsteuer, da zwischen den beiden Steuern bestimmte Wechselwirkungen bestehen. Das Aufkommen an Versicherungsteuer beträgt zur Zeit rd. 14 Mrd. DM je Jahr und hat damit einen Anteil von rd. 10 % an den Einnahmen aus reinen Bundessteuern.

Die Länder haben im Rahmen der ihnen auferlegten Amtsermittlungspflicht auch Außenprüfungen durchzuführen. Außenprüfungen sind erforderlich, weil die allgemeinen Erfahrungen im Verwaltungsvollzug darauf hindeuten, dass Missbrauch und Steuerumgehung zunehmen. Die erklärten Besteuerungsgrundlagen lassen sich im Innendienst der Finanzämter in der Regel nicht hinreichend wirksam prüfen.

Der Bundesrechnungshof sowie Rechtsprechung und Verwaltung haben wiederholt auf die Bedeutung der Außenprüfung für die Gesetzmäßigkeit, Gleichmäßigkeit und Wettbewerbsneutralität der Besteuerung hingewiesen.

56.1.2

Eine Prüfung der Versicherungsteuer durch den Bundesrechnungshof im Jahre 1994 hatte u. a. ergeben, dass das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im Rahmen der ihm obliegenden Rechts- und Fachaufsicht nicht überprüft hat, ob die Länder Versicherungsteuer-Außenprüfungen ordnungsgemäß durchführen. Durch unzulängliche Versicherungsteuer-Außenprüfungen bei der Mehrzahl der Länder waren dem Bund damals erhebliche Einnahmeausfälle entstanden. Zudem war die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht mehr gewährleistet. Diese Feststellungen hatte der Bundesrechnungshof in seine Bemerkungen 1995 aufgenommen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte die Bemerkung in seiner Sitzung vom 28. Juni 1996 zustimmend zur Kenntnis genommen und das Bundesministerium aufgefordert, für eine gleichmäßige Durchführung der Außenprüfungen durch qualifiziertes Personal der Landesverwaltungen Sorge zu tragen. Das Bundesministerium sollte sich regelmäßig über die Zahl der eingesetzten Versicherungsteuerprüfer, die vorgenommenen Prüfungen und die erzielten Mehrergebnisse unterrichten lassen, um ggf. frühzeitig auf Missstände hinweisen zu können.

Der Deutsche Bundestag hatte am 12. März 1997 den Feststellungen des Haushaltsausschusses zugestimmt, der die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes für berechtigt gehalten, aber auch die in diesem Bereich beschränkten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes anerkannt hatte.

Über die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesministeriums in der Auftragsverwaltung von Steuern bestehen teilweise unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Ländern.

56.2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof untersuchte anlässlich einer Kontrollprüfung, welche Folgerungen das Bundesministerium aus der im Jahre 1994 abgeschlossenen Prüfung des Bundesrechnungshofes gezogen und wie es insbesondere den vorgenannten Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses umgesetzt hat.

Der Bundesrechnungshof sah die Fachakten beim Bundesministerium ein und informierte sich beim Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) über die Zusammenarbeit mit der Versicherungsteuer-Außenprüfung und der allgemeinen Betriebsprüfung in den Ländern. Er führte in allen Ländern mit einem gemeldeten Versicherungsteueraufkommen schriftliche und in bisher vier Bundesländern örtliche Erhebungen durch. Er stellte im Bereich Außenprüfung Folgendes fest:

56.2.1 Feststellungen beim Bundesministerium

Das Bundesministerium hatte den Bemerkungsvorgang zur Außenprüfung am 16. Mai 1997 abgeschlossen. Es hatte sich jedoch weder über die Zahl der eingesetzten Versicherungsprüfer und die durchgeführten Prüfungen noch über die erzielten Versicherungsteuer-Mehrergebnisse informiert. Dem Bundesministerium lagen zu Beginn der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes keine aussagekräftigen Informationen zum Stand der Versicherungsteuer-Außenprüfung vor.

56.2.2 Feststellungen in den Ländern

Die Erhebungen in den Ländern zur Versicherungsteuer-Außenprüfung offenbarten erneut schwerwiegende

Mängel. Diese Mängel beruhten im Wesentlichen darauf, dass das Bundesministerium seine Sachverantwortung nicht wahrnahm. Sie haben zu Steuerausfällen in Millionenhöhe geführt.

56.2.2.1 Personalbedarf

Die periodische Personalbedarfsberechnung dient als Grundlage der Personalplanung. Für diese bedienten sich die Länder bundesweit abgestimmter Methoden. Eine auf Bundesebene tätige Arbeitsgruppe der Länder ermittelte die Bemessungskriterien und gab Rahmenempfehlungen. Diese Rahmenempfehlungen waren auch Grundlage für die Feststellung des Personalbedarfs bei der Außenprüfung der Versicherung- und der Feuerschutzsteuer der Länder. Sie sind in diesem Bereich seit Jahren nicht überarbeitet worden. Bei der Berechnung des Personalbedarfs für die Stelle „Sonstige Verkehrsteuern – Außendienst“ ist bei der Prüfung der Versicherung- und Feuerschutzsteuer für jeden Fall eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von rund zwei Arbeitstagen angesetzt worden. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit wurde unabhängig von der Größenklasse des Betriebes angesetzt.

In Niedersachsen, einem Bundesland mit hohem Steueraufkommen, untersuchte der Bundesrechnungshof die Bearbeitung sämtlicher Großbetriebe und kam auf eine tatsächliche Bearbeitungszeit für die Prüfung der Versicherung- und Feuerschutzsteuer in Großbetrieben von durchschnittlich rund 38 Arbeitstagen.

Auch ein Vergleich des Bereichs „Sonstige Verkehrsteuern – Außendienst“ mit den Bearbeitungszeiten in anderen Prüfungszweigen zeigt, dass die Zeit-Ansätze für Prüfungen der Versicherung- und Feuerschutzsteuer nicht ausreichend bemessen sind. Dies wird besonders deutlich bei Betrachtung der ähnlich zeitaufwendigen Lohnsteuer-Außenprüfung, bei der die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für Großbetriebe gerundet zwischen 31 und 312 Arbeitstagen liegen.

56.2.2.2 Personaleinsatz und Prüfungsdichte

In Bremen, im Saarland und in Brandenburg war eine Außenprüfung im Bereich Versicherungsteuer nicht mehr eingerichtet oder es wurden keine Prüfungen vorgenommen. Die Länder Bremen und Saarland hatten die Stellen der Verkehrsteuer-Außenprüfer seit dem Jahre 1997 bzw. seit dem Jahre 1999 nicht wieder besetzt. Brandenburg verfügte zwar über Betriebsprüfungsstellen mit Sonderzuständigkeit, hatte aber bisher noch keine Außenprüfung bei der Versicherungsteuer durchgeführt und plante dies auch nicht.

In Sachsen erbrachten die Prüfungen – auch im Bereich der Großbetriebe – keine Mehrergebnisse. Sie waren offenbar auf die summarische Plausibilität des Zahlenwerks der Versicherer (z. B. Abgleich zwischen Prämienaufkommen nach den Prämienlisten und nach der Bilanz) beschränkt.

In Hessen hatte die völlige Dezentralisierung der Prüfungszuständigkeiten dazu geführt, dass weder das Landesfinanzministerium noch die zuständige Oberfinanzdirektion konkrete Aussagen zur arbeitsanteiligen personellen Ist-Besetzung bei der Außenprüfung der Versicherungsteuer machen konnten. Die Dezentralisierung führte außerdem zu prüfungsfreien Räumen innerhalb dieses Landes.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in Niedersachsen das Tätigkeitsspektrum des dortigen Außenprüfers. Die exemplarische Untersuchung ergab, dass der Prüfer in erheblichem Maße auch in Innendiensttätigkeiten eingebunden war. Diese Tätigkeiten wirkten sich zulasten der originären Prüfungstätigkeit aus.

Auch in den untersuchten Ländern mit einer – bezogen auf den einzelnen Fall – ausreichenden Prüfungstätigkeit drohten – sogar bei Großbetrieben – Verjährungsfristen zu verstreichen. Bei Einbeziehung der zu prüfenden Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe stellte sich die Lage noch ungünstiger dar.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass eine flächendeckende Außenprüfung nicht sichergestellt war. Die Steuerverwaltungen nahmen prüfungsfreie Räume sowie eine personelle Unterbesetzung der Versicherungsteuer-Außenprüfung tatenlos hin. Zahlreiche mögliche Steuerforderungen, insbesondere gegen Großbetriebe, waren verjährt.

56.2.2.3 Mehrergebnisse – haushaltsmäßige Auswirkung

Die Mehrergebnisse waren im Vergleich zwischen den Ländern, aber auch innerhalb einzelner Länder, beachtlichen Schwankungen unterworfen.

Bei den Großbetrieben ergaben sich z. B. in den beiden vergleichbar aufkommensstarken Ländern Hessen und Niedersachsen durchschnittliche jährliche Mehrergebnisse bei der Versicherungsteuer von rd. 600 000 DM in Hessen sowie von rd. 4 100 000 DM in Niedersachsen. In Hessen wurden nur in einem Finanzamt Mehrergebnisse erzielt.

Bezogen auf den geprüften einzelnen Großbetrieb wird die Diskrepanz der Mehrergebnisse noch deutlicher. In Niedersachsen erzielte das zentral zuständige Finanzamt im Mittel ein Mehrergebnis in Höhe von 1 030 000 DM je geprüften Großbetrieb, während in Sachsen kein Mehrergebnis festzustellen war.

Aus der ungleichen Behandlung der Marktteilnehmer in den Ländern – aber auch innerhalb einzelner Länder – ergaben sich Wettbewerbsverzerrungen. Dies ist in Bereichen mit niedrigen Gewinnmargen, z. B. bei bestimmten Industrieversicherungen, von besonderer Bedeutung. Der erforderliche Einsatz weiterer fachlich versierter Prüfer und die Ausweitung auf bisher nicht geprüfte Fälle bzw. Sachverhalte verursacht keine negativen haushaltsmäßigen Auswirkungen in den Ländern. Zusätzliche Kosten würden voraussichtlich bereits durch die zu erwartenden Mehrergebnisse aus der Feuerschutzsteuer überkompensiert. Die Ertragshoheit für die Feuerschutzsteuer liegt ausschließlich bei den Ländern. Die Mehrergebnisse aus

der Feuerschutzsteuer in Niedersachsen mit einem Außenprüfer lagen bei durchschnittlich 850 000 DM im Jahr.

56.2.3 Feststellungen beim Bundesamt für Finanzen

56.2.3.1 Mitwirkung bei Außenprüfungen

Das Bundesministerium hat die Rechts- und Fachaufsicht über das Bundesamt. Eine der Aufgaben des Bundesamtes ist die Mitwirkung an Außenprüfungen, die die Landesfinanzbehörden vornehmen. Das Bundesamt kann im Einvernehmen mit der zuständigen Landesfinanzbehörde Außenprüfungen auch selbst, d. h. ohne Einschaltung von Prüfern der Landesbehörde, vornehmen. Auch insoweit bleibt aber die Landesbehörde (regelmäßig das Finanzamt) federführend; das Bundesamt wird in ihrem Auftrag tätig. Das Bundesamt kann verlangen, dass bestimmte von ihm benannte Betriebe zu einem bestimmten Zeitpunkt geprüft werden. Art und Umfang der Mitwirkung werden von den beteiligten Behörden in gegenseitigem Einvernehmen festgelegt. Die Mitwirkung des Bundesamtes bei Außenprüfungen der Länder dient dem Ziel, eine gesetzmäßige Festsetzung und Erhebung der Steuern bei Unternehmen und ihre steuerliche Gleichbehandlung bundesweit zu gewährleisten. Gleichzeitig hat das Bundesamt den Landesfinanzbehörden Amtshilfe zu leisten, indem es sich an der Kontrolle der prüfungsbetroffenen Stellen beteiligt.

Das Bundesamt machte von seiner Berechtigung zur Mitwirkung an Versicherungsteuer-Außenprüfungen keinen Gebrauch. Weder sah der Geschäftsverteilungsplan des Bundesamtes eine Mitwirkung an Versicherungsteuer-Außenprüfungen vor noch wies der Geschäftsverteilungsplan Stellen für Versicherungsteuer-Außenprüfer aus. Das Bundesamt war über die in den Ländern durchgeführten Versicherungsteuer-Außenprüfungen nicht informiert.

56.2.3.2 Fertigen von Kontrollmitteilungen

Das Bundesamt hat im Rahmen seiner Beteiligung an allgemeinen Betriebsprüfungen der Länder keine Kontrollmitteilungen aus der stichprobenartigen Überprüfung des Konzernverrechnungsverkehrs und der Versicherungsaufwandskonten gefertigt. Die Erfassung und Kontrolle von versicherungsteuerpflichtigen Sachverhalten der im Inland tätigen ausländischen Versicherer war kaum möglich, weil vonseiten des Bundesamtes keine und vonseiten der allgemeinen Betriebsprüfung der Länder nur vereinzelt Kontrollmitteilungen bei den für die Versicherungsteuer zuständigen Finanzämtern eingingen.

56.2.3.3 Koordinierung der Außenprüfungen und Zusammenarbeit mit den Versicherungsteuer-Fachprüfern der Länder

Über die reine Mitwirkung an Außenprüfungen der Länder hinaus kann das Bundesamt Prüfungen koordinieren und für eine Zusammenarbeit mit den Versicherungsteuer-Fachprüfern und den allgemeinen Betriebsprüfern der Länder sorgen.

Hierfür kommen insbesondere folgende Maßnahmen in Betracht:

- Vorlage von Prüfungsgeschäftsplänen der Länder, um eine sinnvolle Prüfungsplanung sicherzustellen und um selbst Prüfungsanregungen geben zu können;
- Definition eines Prüffeldkataloges;
- Optimierung der Prüfungstechnik;
- Erarbeiten und Zusammenstellen von Arbeitsmaterialien, da in diesem Bereich keine aktuelle Kommentierung und nur in geringem Umfang aktuelle Literatur und Rechtsprechung existiert (ggf. in Form einer Versicherungsteuer-Kartei);
- Koordination auch gegenüber den allgemeinen Betriebsprüfungen der Länder hinsichtlich eines Kontrollmitteilungsverfahrens.

Das Bundesamt übernahm im geprüften Zeitraum keine der vorgenannten Aufgaben.

56.3 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses zur Mängelabhilfe in der Auftragsverwaltung bei der Versicherungsteuer nicht umgesetzt hat. Das Bundesministerium hat nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes noch nicht einmal den Versuch unternommen, auf eine gleichmäßige Durchführung der Außenprüfungen hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisiert, dass das Bundesministerium seine Aufsichtsaufgaben gegenüber den Steuerverwaltungen der Länder nicht wahrgenommen hat. Wegen unzureichenden Personaleinsatzes konnten Versicherungsteuer-Außenprüfungen nicht in angemessener Zeit und in angemessenem Umfang vorgenommen werden. Die ungenügende Prüfungsdichte führte auch bei Großbetrieben zur Verjährung von möglichen Steuerforderungen. Daraus ergab sich eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Marktteilnehmer, die sich wettbewerbsverzerrend auswirkte. Unterlassene und unzureichende Prüfungen mit der Folge unterdurchschnittlicher Mehrergebnisse führten zu jährlichen Einnahmenausfällen für den Bund in Millionenhöhe.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass das Bundesamt seine Mitwirkungsrechte bei der Versicherungsteuer-Außenprüfung nicht wahrgenommen hat. Das Bundesamt arbeitete weder mit den Versicherungsteuer-Fachprüfern der Länder zusammen noch koordinierte es die Prüfungen der Länder. Es erstellte auch keine Kontrollmitteilungen im Rahmen seiner Beteiligung an allgemeinen Betriebsprüfungen. Infolgedessen war die Erfassung und Kontrolle der im Inland tätigen ausländischen Versicherer nur fragmentarisch möglich.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die festgestellten Unzulänglichkeiten die rechtzeitige

und vollständige Erhebung der Steuereinnahmen des Bundes sowie die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Bundesgebiet beeinträchtigen. Er hat die Verantwortung hierfür beim Bundesministerium gesehen.

56.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es den Ausführungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zustimme. Der Personaleinsatz habe weder beim Bund noch bei den Ländern der Aufkommensentwicklung bei der Versicherungsteuer Rechnung getragen. Es habe zur Beseitigung der vorgenannten Mängel verschiedene Maßnahmen auf Ebene des Bundes und der Länder veranlasst.

Die dem Bund vorliegenden Unterlagen zur Personalbedarfsberechnung würden untersucht, um sie für den Bereich der Versicherungsteuer-Prüfung aussagekräftiger zu machen. Die Ergebnisse seien in den jeweiligen Bund-Länder-Gremien zur Erörterung vorgesehen. Der Personaleinsatz in den Ländern sei zwischenzeitlich verbessert worden. Verjährungen in prüfungswürdigen Fällen drohten lediglich in vier Bundesländern. Die Qualität der Außenprüfungen könne nach Auffassung des Bundesministeriums aber auch zukünftig nicht an der Höhe der Mehrergebnisse gemessen werden, da die steuerlich relevanten Verhältnisse erheblich voneinander abwichen.

Das Bundesamt ist nach Auskunft des Bundesministeriums bestrebt, an Außenprüfungen mitzuwirken. Es müsse dazu personell und organisatorisch in die Lage versetzt werden und beabsichtige schon jetzt, zulasten der allgemeinen Betriebsprüfung zusätzliche Aufgaben auf dem Gebiet der Versicherungsteuer zu übernehmen.

Der Aufbau eines bundesweiten Kontrollmitteilungsverfahrens zwischen der allgemeinen und der Versicherungsteuer-Außenprüfung sei beabsichtigt, um die Besteuerung der in Deutschland tätigen EU-Versicherer sicherzustellen. Ebenso sei die Koordinierung der Außenprüfungen der Länder durch das Bundesamt vorgesehen. Im Mai 2001 habe ein Erfahrungsaustausch der Versicherungsteuer-Außenprüfer stattgefunden. Weitere Seminare und Schulungen würden folgen.

56.5 Abschließende Würdigung sowie Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium beginnt, Maßnahmen zur Mängelabhilfe zu treffen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob und inwieweit es von den ihm zur Verfügung stehenden Einwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der Steuerauftragsverwaltung und gegenüber dem Bundesamt für Finanzen Gebrauch machen wird.

Das Bundesministerium verkennt das Ausmaß der Unzulänglichkeiten bei der Versicherungsteuer-Prüfung. Allein die vom Bundesministerium genannten „lediglich“ vier Länder, in denen Steueransprüche in prüfungswürdigen Fällen zu verjähren drohen, verwalten rund 40 % des Aufkommens der Versicherungsteuer. Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums sind Mehrergebnisse ein wichtiger Indikator für die Qualität von Außenprüfungen. Einnahme-Spannen von 0 DM bis zu durchschnittlich 1 030 000 DM je Großbetrieb begründen erhebliche Zweifel an der Qualität von Außenprüfungen in bestimmten Ländern. Die Rahmenempfehlungen zur Personalbedarfsberechnung bedürfen unverzüglich der Überarbeitung, um als zuverlässiger Maßstab für die sachgerechte Ermittlung des Personalbedarfs in allen Ländern dienen zu können.

Das Bundesministerium ist dafür verantwortlich, dass die Steuereinnahmen des Bundes rechtzeitig und vollständig erhoben und die Steuerpflichtigen im Bundesgebiet gleich behandelt werden. Dieser Verantwortung muss es durch nachdrückliche Ausübung seiner Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Ländern gerecht werden. Dem Bundesministerium stehen dafür umfangreiche Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung, die sich aus Artikel 85 GG ergeben.

Neben der Anforderung von Berichten, der Akteneinsicht und der Entsendung von Beauftragten zu den Finanzbehörden der Länder weist der Bundesrechnungshof besonders auf das Mittel der – ggf. korrigierenden – Weisung im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung hin. Dieses Instrument erscheint geeignet, um eine einheitliche Ermessensausübung und einen gleichmäßigen Betriebsprüfungsturnus zu erreichen.

Das Bundesministerium wird ein Konzept zur Wahrnehmung seiner Sachverantwortung bei der Versicherungsteuer zu entwickeln haben. Es benötigt insbesondere aussagefähige Daten über Aufgabenumfang, Aufgabenerledigung und Personalbedarf der Versicherungsteuer-Außenprüfungsstellen, um die ihm obliegenden Überwachungs- und Steuerungsaufgaben wahrnehmen zu können. Der Bundesrechnungshof regt daher an, ein Statistik- und Berichtswesen im Verhältnis zu den Finanzbehörden der Länder einzuführen, aus dem das Bundesministerium im Rahmen seiner Aufsicht Mängel und Schwächen der Außenprüfung rechtzeitig erkennen kann. Aus diesem sollten qualitative Ziele des Verwaltungsvollzugs abgeleitet und vorgegeben werden. Bei Über- bzw. Unterschreiten bestimmter Grenzwerte sollte das Bundesministerium dann steuernd eingreifen.

Das Bundesamt wird in geeigneten Fällen an Versicherungsteuer-Außenprüfungen der Länder mitzuwirken haben, um zu einer bundesweit einheitlichen Besteuerung von Unternehmen beizutragen. Eine Mitwirkung scheint auch deshalb erforderlich, da die Versicherungsteuer ausschließlich dem Bund zusteht. Die Landesfinanzbehörden werden dadurch u. a. in die Lage versetzt, zusätzliche Außenprüfungen vorzunehmen. Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, dass die vorhandenen personellen Ressourcen im Bundesamt entsprechend genutzt und freie Stellen in dem für die Versicherungsteuer zuständigen Referat besetzt werden.

Das Bundesamt sollte zur weiteren Verbesserung der Versicherungsteuer-Außenprüfung koordinierende Tätigkeiten übernehmen und für eine Zusammenarbeit mit den

Versicherungsteuer-Außenprüfern und den allgemeinen Betriebsprüfern sorgen. Fachtagungen und Seminare sollten künftig periodisch und ggf. zusätzlich anlassbedingt durchgeführt werden.

Das Kontrollmitteilungsverfahren soll dazu beitragen, die Besteuerung der entgeltlichen Einräumung des Versicherungsschutzes aller in Deutschland tätigen ausländischen Versicherer, nicht nur der EU-Versicherer, sicherzustellen. Diese Versicherungsunternehmen sind derzeit nur fragmentarisch und dezentral erfasst.

Das Bundesministerium sollte die infrage kommenden Länder und das Bundesamt dazu anhalten, schnellstmöglich eine ordnungsgemäße und hinreichend wirksame Außenprüfung bei der Versicherungsteuer zu gewährleisten.

57 Besteuerung des Blutspendedienstes eines Wohlfahrtsverbandes
(Kapitel 60 01 Titel 014 01)

57.0

Die Blutspendedienste der Landesverbände eines Wohlfahrtsverbandes betreiben bei der Verarbeitung von Blut zu Arzneimitteln (sog. Blutplasmaderivate) und deren Verkauf grundsätzlich steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetriebe. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1996 die steuerliche Behandlung der Blutspendedienste untersucht. Das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen kam im Rahmen dieser Prüfung seinen Mitwirkungspflichten nicht nach und verweigerte nahezu fünf Jahre lang eine Stellungnahme zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Es setzte die für die Bearbeitung zuständigen Finanzbehörden vom Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes bis April des Jahres 2001 nicht in Kenntnis, obwohl die Feststellungen von grundsätzlicher Bedeutung waren und der Rechnungsprüfungsausschuss sie sich zu Eigen gemacht hatte.

Das Bundesministerium der Finanzen sollte eine zügige Besteuerung des Blutspendedienstes nach den bundeseinheitlichen Vorgaben sicherstellen.

57.1

Die Blutspendedienste der Landesverbände eines Wohlfahrtsverbandes (Blutspendedienste) sind Einrichtungen, die grundsätzlich in der Rechtsform einer GmbH betrieben werden. Ihr Satzungszweck besteht in der Sammlung, Aufbereitung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen zu Heilungszwecken. Die Blutspendedienste werden von der Finanzverwaltung regelmäßig als gemeinnützige Körperschaften anerkannt. Demzufolge genießen sie eine Reihe von Steuervergünstigungen. Im gemeinnützigen Bereich der Blutspendedienste anfallende Erträge sind von der Körperschaftsteuer befreit. Bei der Umsatzsteuer ist der ermäßigte Steuersatz anzuwenden.

Blutplasma, das weder an Krankenhäuser noch an die Industrie abgegeben wird, verarbeiten die Blutspendedienste in einer „2. Fraktionierungsstufe“ selbst zu Arzneimitteln und bieten diese im Wettbewerb mit anderen Herstellern auf dem Arzneimittelmarkt an. Insoweit unterhalten die Blutspendedienste einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb. Gewinne hieraus unterliegen der Körperschaftsteuer. Die steuerpflichtigen Umsätze sind mit dem Regelsteuersatz der Umsatzsteuer zu unterwerfen.

57.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 1996 und 1997 im Rahmen einer bundesweiten Querschnittsprüfung die steuerliche Behandlung der Blutspendedienste geprüft und in diesem Zusammenhang insbesondere eine bundesweit abgestimmte Verwaltungsanweisung aus dem Jahre 1995 beanstandet, wonach die Gewinne aus der 2. Fraktionierungsstufe pauschal mit 3 % des Umsatzes festgestellt und besteuert werden sollten. Der Bundesrechnungshof hatte die festgelegte Pauschalierung für rechtlich unzulässig, tatsächlich nicht erforderlich sowie für erheblich zu niedrig bemessen gehalten und hierüber in den Bemerkungen des Jahres 1998 berichtet. Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen und dem Bundesministerium entsprechende Auflagen erteilt.

Der Gesetzgeber räumte den Blutspendediensten rückwirkend ab dem Jahre 2000 die Wahlmöglichkeit ein, ihre steuerpflichtigen Gewinne entweder nach den allgemeinen steuerlichen Vorschriften oder weiterhin pauschal zu ermitteln. Der Pauschalgewinn wurde auf 15 % der Einnahmen angehoben und entspricht damit in etwa dem branchenüblichen Reingewinn. Damit wurde dem Anliegen des Bundesrechnungshofes, künftig Wettbewerbsneutralität und eine Besteuerung entsprechend der Leistungsfähigkeit der Blutspendedienste herzustellen, Rechnung getragen.

57.3

Für die Zeit bis zum Ende des Jahres 1999 verblieb es bei der Gewinnpauschalierung von 3 % des Umsatzes. Im Rahmen seiner Querschnittsprüfung im Juli 1996 hatte der Bundesrechnungshof auch örtliche Erhebungen bei einem nordrhein-westfälischen Finanzamt vorgenommen, um Erkenntnisse über die Besteuerung des oben genannten, in der Rechtsform einer GmbH geführten gemeinsamen Blutspendedienstes zweier Landesverbände zu gewinnen. Wegen der hierbei aufgetretenen Besonderheiten teilte er im September 1996 seine Feststellungen vorab dem zuständigen Landesfinanzministerium mit.

Der Bundesrechnungshof hielt die Gewährung gemeinnützigkeitsrechtlicher Steuervergünstigungen für zweifelhaft. Zum einen war eine Überprüfung der tatsächlichen Geschäftsführung grundsätzlich nicht möglich, da keine Steuererklärungen abgegeben worden waren. Zum

anderen stellte der Bundesrechnungshof Verstöße gegen das Gebot der zeitnahen Verwendung der Mittel der Körperschaft für ihre gemeinnützigen Zwecke durch unzulässige Rücklagenbildung in Millionenhöhe fest.

Daneben beanstandete der Bundesrechnungshof, dass eine bei dem Blutspendedienst vorgenommene Außenprüfung, die Prüfungszeiträume ab dem Jahre 1982 erfasste, trotz der insoweit eindeutigen Verwaltungsanweisung zur pauschalen Gewinnermittlung immer noch nicht abgeschlossen war. Der Bundesrechnungshof mahnte zudem die Durchführung der noch offenen Körperschaftsteuerfestsetzungen sowie die Erledigung von Einsprüchen gegen Umsatzsteuerbescheide der Jahre 1974 bis 1981 und 1987 bis 1994 und die Festsetzung entsprechender Aussetzungszinsen an. Der Blutspendedienst hatte die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf die Umsätze aus der 2. Fraktionierungsstufe begehrt, obwohl bereits nach einem Schreiben des Bundesministeriums aus dem Jahre 1981 nur eine Besteuerung mit dem Regelsteuersatz in Betracht kam.

57.4

Trotz mehrmaligen Erinnerns gab das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen zu den im September 1996 mitgeteilten Feststellungen keine Stellungnahme ab. Im Hinblick auf das seinerzeit noch nicht abgeschlossene ursprüngliche Bemerkungsverfahren sowie mangels einer Stellungnahme des Landesfinanzministeriums führte der Bundesrechnungshof im Mai des Jahres 2000 ergänzende Erhebungen bei dem zuständigen Finanzamt durch. Dabei hatte er jedoch nur Gelegenheit, die so genannten Hilfsakten einzusehen. Der Verbleib der Originalakten konnte nicht aufgeklärt werden.

Weder das für die Steuerfestsetzung zuständige Finanzamt noch das mit der Außenprüfung befasste Finanzamt für Großbetriebsprüfung hatten von den bereits im September 1996 mitgeteilten Feststellungen Kenntnis. Das zuständige Landesfinanzministerium hatte die beteiligten Behörden von den Ergebnissen nicht unterrichtet.

Die beim Blutspendedienst im August 1989 begonnene Außenprüfung durch die Finanzverwaltung wurde nach über zehn Jahren Anfang des Jahres 2000 abgeschlossen. Sie bestätigte im Ergebnis die Anwendung des Regelsteuersatzes auf die Umsätze aus der 2. Fraktionierungsstufe. Der Prüfungsbericht sah vor, die sich gegenüber der Anwendung des ermäßigten Umsatz-Steuersatzes ergebenden Mehrbelastungen von über 10,6 Mio. DM für den Prüfungszeitraum der Jahre 1982 bis 1994 zur Ermittlung der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage von dem nach der bundeseinheitlichen Verwaltungsanweisung pauschal ermittelten Gewinn abzuziehen. Zur Vermeidung gemeinnützigkeitsschädlicher Verluste sollte ein Abzug allerdings höchstens bis zum Erreichen jeweils ausgeglichener Betriebsergebnisse vorgenommen werden.

Das Finanzamt stellte die Auswertung des Prüfungsberichtes wegen der vom Bundesrechnungshof angekündigten Erhebungen zurück.

57.5

Der Bundesrechnungshof hat dem von der Außenprüfung der Finanzverwaltung gefundenen Ergebnis widersprochen. Die bundesweit abgestimmte Vorschrift über die Pauschalierung des Gewinns aus dem Jahre 1995 schreibt für den Fall, dass die Blutspendedienste mit dem pauschal ermittelten Gewinn in Höhe von 3 % des Umsatzes nicht einverstanden sind, eine Ermittlung des tatsächlichen Gewinns unter Berücksichtigung der hierzu entwickelten Rechtsgrundsätze vor. Die im Prüfungsbericht der Finanzverwaltung vorgesehene Modifizierung des Pauschalgewinns widerspricht diesen Vorgaben und lässt für den Prüfungszeitraum Einkommensteile von über 6,1 Mio. DM unbesteuert. Auf diese Weise fielen Körperschaftsteuern und Gewerbesteuern in Millionenhöhe aus.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Landesfinanzministerium verpflichtet ist, den Weisungen des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) zu folgen und bei der Stellungnahme zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes mitzuwirken. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht eine Stellungnahme vom Landesfinanzministerium zu den ursprünglichen Feststellungen des Bundesrechungshofes einzuholen und in geeigneter Weise auf eine zutreffende Besteuerung des Blutspendedienstes hinzuwirken.

57.6

Das Bundesministerium hat zunächst mitgeteilt, das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen habe auch ihm gegenüber trotz wiederholter Erinnerung keine Stellungnahme abgegeben. Das Bundesministerium habe daher im Juni des Jahres 2001 das Landesfinanzministerium zur Übersendung der Steuerakten des Blutspendedienstes aufgefordert.

Das Landesfinanzministerium hat daraufhin im Juli gegenüber Bundesministerium und Bundesrechnungshof Stellung genommen. Seine Stellungnahme sei bisher wegen außerordentlicher Arbeitsbelastung unterblieben. Auch habe es die Auswertung des Berichtes über die Außenprüfung abwarten wollen. Es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Gewinnschätzung weitere Korrekturen nicht zulasse und habe das zuständige Finanzamt im April des Jahres 2001 angewiesen, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zu beachten. Allerdings habe der Blutspendedienst mittlerweile Gewinnermittlungen für die einzelnen Jahre des Prüfungszeitraums vorgelegt. Nach Mitteilung des Landesfinanzministeriums sei bei Auswertung der Unterlagen insbesondere darauf zu achten, dass eine Ermittlung des tatsächlichen Gewinns entsprechend der bundeseinheitlichen Vorgaben die Beachtung der hierzu entwickelten Rechtsgrundsätze voraussetze.

57.7

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Landesfinanzministerium nunmehr beabsichtigt, die bun-

deseinheitlichen Vorgaben zur Gewinnermittlung anzuwenden. Er fordert das Bundesministerium auf, die zügige Besteuerung des Blutspendedienstes entsprechend diesen Vorgaben sicherzustellen und im Rahmen der Prüfung der nunmehr eingereichten Gewinnermittlungen erforderlichenfalls auch von seinem Weisungsrecht gemäß Artikel 108 Abs. 3 GG i.V.m. Artikel 85 Abs. 3 GG Gebrauch zu machen.

58 Besteuerung der Leistungen aus Kapitallebensversicherungen in den neuen Ländern (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

58.0

Schwierige gesetzliche Vorschriften mit zahlreichen Ausnahmeregelungen und unzureichende Rechtskenntnis der Bediensteten haben dazu geführt, dass die Finanzämter in den neuen Ländern ungenügend prüfen, ob Leistungen aus Kapitallebensversicherungen der Einkommensteuer zu unterwerfen sind. Die Finanzämter bearbeiteten diese Steuerfälle oft nicht sachgerecht oder zögerlich. Dies hat zu Steuerausfällen in Millionenhöhe geführt.

58.1 Rechtslage und Verfahren

Erträge aus der Überlassung von Kapital sind grundsätzlich zu versteuern, während die Hingabe des Kapitals steuerlich keine Auswirkungen hat. Eine Ausnahme hiervon besteht bei Lebensversicherungen, wenn das Versicherungsverhältnis bestimmten Anforderungen genügt. In diesen Fällen können die Beiträge zu Lebensversicherungen als Sonderausgaben von der Steuer abgezogen werden und die Erträge unterliegen nicht der Steuerpflicht. Mit dieser steuerlichen Begünstigung will der Gesetzgeber die Familienvorsorge und den Schutz vor Belastungen durch Krankheit und Alter fördern. Dem Zweck des Gesetzes widerspricht es jedoch, wenn Lebensversicherungen zu steuersparenden Finanzierungsmodellen eingesetzt werden, bei denen die Kreditzinsen als steuermindernde Betriebsausgaben oder Werbungskosten den steuerbefreiten Kapitalerträgen aus den Lebensversicherungen gegenüberstehen und die Ansprüche aus den Versicherungen zur Tilgung und Sicherung der Kredite verwendet werden.

Durch das Steueränderungsgesetz 1992 ist deshalb der Sonderausgabenabzug von Beiträgen zu Lebensversicherungen ebenso wie die Steuerfreiheit der Erträge aus diesen Versicherungen von der weiteren Voraussetzung abhängig gemacht worden, dass Ansprüche aus diesen Versicherungsverträgen im Erlebensfall nicht der Tilgung oder Sicherung eines Darlehens dienen, dessen Finanzierungskosten Betriebsausgaben oder Werbungskosten sind. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sehen die Regelungen u. a. vor,

- wenn das Darlehen unmittelbar und ausschließlich der Finanzierung von Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines Wirtschaftsgutes dient, das dauernd zur Erzielung von Einkünften bestimmt und keine Forderung ist, und
- wenn die ganz oder zum Teil zur Tilgung oder Sicherung verwendeten Ansprüche nicht die mit dem Darlehen finanzierten Anschaffungs- oder Herstellungskosten übersteigen (§ 10 Abs. 2 Satz 2 Einkommensteuergesetz – EStG).

Um die Besteuerung sicherzustellen, sind nach § 29 Einkommensteuerdurchführungsverordnung (EStDV) der Sicherungsnehmer, das Versicherungsunternehmen sowie der Steuerpflichtige verpflichtet, eine Abtretung oder Verpfändung bei dem für den Versicherungsnehmer zuständigen Finanzamt anzuzeigen.

Stellt das Finanzamt aufgrund der Anzeige fest, dass eine steuerschädliche Verwendung vorliegt, führt dies zur Versagung des Sonderausgabenabzugs und hinsichtlich der Zinsen aus den Sparanteilen, die in den Lebensversicherungsbeiträgen enthalten sind, zu Einkünften aus Kapitalvermögen.

Die steuerlichen Folgen der Versagung des Sonderausgabenabzugs der Lebensversicherungsbeiträge sind in der Praxis unbedeutend, da der Großteil der Steuerpflichtigen bereits durch andere Versicherungsbeiträge die Höchstbeträge des Sonderausgabenabzugs ausschöpft. Größere Auswirkungen ergeben sich aus der – wenn auch erst in der Zukunft entstehenden – Steuerpflicht der Zinserträge, da diese in der Regel über einen langen Zeitraum angesammelt werden und in einem Betrag zu versteuern sind.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) erließ zur Anwendung der vorgenannten Vorschriften in den Jahren 1993 bis 1995 insgesamt sechs Anwendungsrichtlinien, die im Bundessteuerblatt veröffentlicht und im amtlichen Einkommensteuerhandbuch 1999 enthalten sind. Während die ersten fünf Richtlinien sich mit dem steuerschädlichen und -unschädlichen Einsatz von Lebensversicherungen befassen, gab das Bundesministerium in der letzten Richtlinie vom 27. Juli 1995 Hinweise zur gesonderten Feststellung der Steuerpflicht von Zinsen aus einer Lebensversicherung. Nach diesen Richtlinien ist auch bei festgestellter unschädlicher Verwendung in jedem Fall ein Feststellungsbescheid zu erteilen.

Eine steuerschädliche Verwendung der Lebensversicherungsansprüche liegt z. B. vor,

- wenn die eingesetzten Lebensversicherungsansprüche die Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Wirtschaftsgüter oder die begünstigte Darlehenshöhe übersteigen (Überbeleihung),
- wenn diese Begrenzung nicht bereits in der Abtretungs- oder Verpfändungserklärung vorgenommen wurde,
- wenn Finanzierungskosten mitbeliehen werden,
- bei der Finanzierung von Umlaufvermögen,
- wenn die Darlehensmittel nicht innerhalb von 30 Tagen für begünstigte Anschaffungs- oder Herstellungskosten verwendet werden,

- wenn bei Umschuldungen oder Verlängerungen das neue Darlehen
  - Finanzierungskosten enthält,
  - den Restbetrag des Ursprungsdarlehens übersteigt oder
  - auch zur Mitfinanzierung der Finanzierungskosten des Ursprungsdarlehens dient.

Am 15. Juni 2000 fasste das Bundesministerium die genannten Anwendungsrichtlinien zu einem umfangreichen Erlass zusammen und veröffentlichte ihn am 11. August 2000 im Bundessteuerblatt. Der neue Erlass enthält über die bisherigen Anweisungen hinaus weitere Neuregelungen von zum Teil erheblicher Bedeutung. Hervorzuheben ist der neu geregelte Zeitpunkt der Begrenzung der Darlehenssicherung. Während diese nach den bisherigen Anweisungen nicht nachträglich vorgenommen werden konnte, ist nach der Neuregelung die Heilung einer unterlassenen Begrenzung so lange möglich, wie der angesparte Rückkaufwert der Versicherung den begünstigten Darlehensbetrag oder den Restbetrag noch nicht erreicht hat.

58.2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2000 in den neuen Ländern die Besteuerung der Leistungen aus Kapitallebensversicherungen. Er sah dazu in fünf Finanzämtern insgesamt rd. 300 Einzelfälle ein.

Nur in einem Fall waren die Prüfungshandlungen eines Finanzamtes ausreichend. In allen übrigen Fällen nahmen die Finanzämter keine oder unzureichende Überprüfungen vor. Die jeweiligen Steuerakten enthielten jedoch zahlreiche Hinweise auf eine steuerschädliche Verwendung von Lebensversicherungsansprüchen.

Die Finanzämter forderten vielfach die zur Prüfung der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen notwendigen Unterlagen nicht oder nur unzureichend an. Sie beanstandeten es nicht, wenn die Steuerpflichtigen notwendige Angaben zu Investitionen unterließen oder angeforderte Unterlagen nicht oder unvollständig vorlegten. Dadurch konnten die Finanzämter nicht prüfen, ob die Steuerpflichtigen begünstigte Investitionen finanziert und eine zutreffende Begrenzung der verwendeten Lebensversicherungsansprüche vorgenommen hatten.

In vielen Fällen ergaben sich Anhaltspunkte für eine steuerschädliche Überbeleihung der Versicherungsansprüche, weil z. B. bei mehrfachem Einsatz der Ansprüche diese den Darlehensnettobetrag überstiegen. So hatte eine Personengesellschaft insgesamt fünf Darlehen aufgenommen. Jeder der beiden Gesellschafter besicherte jedes einzelne Darlehen durch die Abtretung eigener Lebensversicherungsansprüche in nahezu voller Höhe (Nennbetrag des Darlehens 276 000 DM; Abtretung jeweils 271 860 DM durch die Gesellschafter). Diese Überbeleihung führte zu einer steuerschädlichen Verwendung aller Versicherungsansprüche. Das Finanzamt bemerkte dies nicht, weil es die Anzeigen nach § 29 EStDV nicht bearbeitet oder fehlerhaft abgelegt hatte.

Insbesondere bei Instandhaltungsarbeiten und Modernisierungen an Gebäuden enthielten die eingesehenen Fälle Hinweise darauf, dass die Darlehensmittel nicht innerhalb der vorgeschriebenen 30 Tage für begünstigte Anschaffungs- oder Herstellungskosten verwendet wurden. Die Finanzämter hätten dies z. B. durch eine Aufstellung über die Auszahlung und Verwendung der Darlehen prüfen können, was sie aber regelmäßig unterließen.

In vielen Fällen nahmen die Steuerpflichtigen die Darlehen auch zur steuerschädlichen Finanzierung von Umlaufvermögen auf. Die Finanzämter beanstandeten dies nicht und erließen deshalb keine oder fehlerhafte Feststellungsbescheide.

In anderen Fällen lagen Hinweise vor, dass die Steuerpflichtigen die Finanzierungskosten der Darlehen steuerschädlich mitbeliehen haben, weil die aufgenommenen Darlehen die Anschaffungs- oder Herstellungskosten der damit finanzierten Investitionen überstiegen. In einem der untersuchten Fälle betrugen die Anschaffungs- und nachträglichen Herstellungskosten einer Immobilie rd. 4,15 Mio. DM. Die Summe der hierfür aufgenommenen und beliehenen Darlehen belief sich jedoch auf 5 Mio. DM. Dennoch entschied das Finanzamt ohne weitere Prüfung zugunsten des Steuerpflichtigen, weil der Bearbeiter der Auffassung war, „der Kauf eines Mehrfamilienhauses sei ein steuerunschädlicher Tatbestand“. Gerade weil diese Immobilie zur Erzielung von Einkünften diente, hätte das Finanzamt z. B. prüfen müssen, ob die verwendeten Versicherungsansprüche die mit dem Darlehen finanzierten Anschaffungs- oder Herstellungskosten überstiegen.

Nur eines der geprüften Finanzämter konnte auf Anfrage einen Steuerfall vorlegen, in dem es eine steuerschädliche Verwendung von Lebensversicherungsansprüchen festgestellt hatte. In vier weiteren Fällen fand der Bundesrechnungshof bei seinen Stichproben solche Feststellungsbescheide vor. In drei dieser fünf Fälle hob das Finanzamt seine Entscheidung jedoch im Rechtsbehelfsverfahren ohne hinreichende Prüfung wieder auf. In den anderen beiden Fällen begründeten die Finanzämter ihre Entscheidung (nur) mit der fehlenden Mitwirkung der Steuerpflichtigen. Sie hatten nicht erkannt, dass eine schädliche Verwendung der Lebensversicherungsansprüche auch aus materiellen Gründen vorlag.

Der Bundesrechnungshof fand viele Steuerfälle ohne Anzeige nach § 29 EStDV vor, obwohl nach Aktenlage zu vermuten war, dass zur Sicherung oder Tilgung eines Darlehens Ansprüche aus Lebensversicherungen abgetreten worden waren. So hatten die Steuerpflichtigen tilgungsfreie Darlehen zu Finanzierungszwecken aufgenommen oder Unterlagen vorgelegt, aus denen eine entsprechende Beleihung hervorging. Die Finanzämter ließen dies in allen untersuchten Fällen ungeprüft.

Auch noch nicht bearbeitete Anzeigen nach § 29 EStDV ergaben häufig Hinweise auf eine mögliche steuerschädliche Verwendung von Lebensversicherungsansprüchen. Dennoch blieben diese Anzeigen zum Teil lange Zeit (bis zu sechs Jahre) unbearbeitet.

58.3 Beanstandungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die Rechtskenntnis der Bediensteten der Finanzämter in den neuen Ländern bei der Besteuerung der Leistungen aus Kapitallebensversicherungen unzureichend ist. Dies war aus vielen Aktenvermerken sowie der regelmäßig nicht zeitnahen oder nicht sachgerechten Bearbeitung der Anzeigen nach § 29 EStDV zu ersehen. In Anbetracht der Bedeutung der eingesehenen Steuerfälle führt dies allein in den neuen Ländern zu Steuerausfällen in Millionenhöhe. Dies gilt auch unter der Annahme, dass bei einem großen Teil dieser Fälle nach einer sachgerechten Prüfung eine steuerunschädliche Verwendung der Lebensversicherungsansprüche festgestellt werden sollte. Daneben sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die zu dieser Thematik geschaffenen steuerlichen Ausnahmetatbestände so vielfältig, dass die Finanzämter deren Umsetzung – auch unter zeitlichen Gesichtspunkten – nicht sicherstellen können. Ähnliche Feststellungen hatte auch ein Landesrechnungshof bei Finanzämtern in einem alten Land getroffen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten darauf hinzuwirken, dass die Finanzämter die beanstandeten Fälle und die unvollständig bearbeiteten Anzeigen nach § 29 EStDV umgehend nochmals prüfen und bearbeiten. Es sollte außerdem dafür sorgen, dass die Länder ihren Mitarbeitern das nötige Wissen für die Bearbeitung bei der Besteuerung der Erträge aus Lebensversicherungen vermitteln. Die vorgesetzten Behörden sollten die Umsetzung der entsprechenden steuerlichen Vorschriften überwachen. Daneben sollte das Bundesministerium Überlegungen anstellen, wie die bestehenden Regelungen vollzugsfreundlicher gestaltet werden können. Die Mitte 2000 erlassenen weiteren Ausnahmeregelungen verminderten zwar die Fehleranfälligkeit der Besteuerungsverfahren. Jedoch ergeben diese neuen Ausnahmeregelungen zusätzliche Prüferfordernisse für die Finanzämter, die von den Bediensteten kaum zu bewältigen sind.

So führt die Möglichkeit der nachträglichen Begrenzung der Darlehenssicherung zu einer Verminderung der fehlerhaften Feststellungsbescheide wegen Überbeleihung. Dafür müssen die Finanzämter sich nun zusätzlich und wiederholt die angesparten Rückkaufwerte der Versicherungen belegen lassen und deren Verlauf überwachen. Dies führt wiederum zu weiteren verfahrensrechtlichen Problemen im Hinblick auf die Bestandskraft der Feststellungsbescheide. Der Bundesrechnungshof hält daher insbesondere diese Neuregelung für wenig anwendungsfreundlich.

58.4 Schlussbemerkung

Das Bundesministerium hat von der Gelegenheit, zu der Prüfungsmitteilung und dem Bemerkungsentwurf Stellung zu nehmen, keinen Gebrauch gemacht. Es sollte den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen. Dabei sollte es sich insbesondere um anwendungsfreundliche Regelungen bemühen.

Bundeseisenbahnvermögen

59 Jahresabschluss 2000 des Bundeseisenbahnvermögens (Kapitel 12 22)

59.0

Die Veräußerung nicht bahnnotwendiger Immobilien (sog. Paketimmobilien) nach dem bisher verfolgten Konzept der Einzelverwertung schien nicht die erwarteten Erlöse in Höhe von insgesamt 13,4 Mrd. DM erbringen zu können. Ein neues Konzept sieht nicht mehr die Veräußerung einzelner Immobilien, sondern von Anteilen an einer Immobiliengesellschaft (Property Company) vor. Um zutreffend über die künftige Verwertungsentwicklung Rechnung legen zu können, muss der Jahresabschluss des Bundeseisenbahnvermögens die bisherigen Geschäftsvorfälle im Zusammenhang mit den Paketimmobilien sachgerecht abbilden. Die Verwertungsgesellschaft erfüllt ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Bundeseisenbahnvermögen jedoch nicht, einzelobjektbezogen den Verkaufserlösen die Aufwendungen – einschließlich der Provision – gegenüberzustellen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) sollte über die Deutsche Bahn AG als Anteilseignerin der Verwertungsgesellschaft auf diese einwirken, insoweit ihren vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen. Zudem sollten die noch bestehenden organisatorischen und gesellschaftsrechtlichen Verbindungen zwischen der Deutschen Bahn AG und dem Bundeseisenbahnvermögen im Immobilienbereich beseitigt werden.

Der Bundesrechnungshof wies bereits in seinen Bemerkungen 2000 darauf hin, dass ein Personalabbau durch Zurruhesetzungen der bei der Deutschen Bahn AG beschäftigten Beamten des Bundeseisenbahnvermögens aufgrund der Altersstruktur dieses Personenkreises in Zukunft nicht mehr im bisherigen Umfang möglich sein dürfte. Er regte an, durch gesetzgeberische Maßnahmen geeignete Rahmenbedingungen für einen sozialverträglichen Personalabbau zu schaffen. Obwohl das Bundesministerium diese Auffassung teilte, wurde im Jahre 2000 kein Ergebnis erzielt.

Die im März 2001 erzielte Einigung zwischen den Tarifpartnern, den Flächentarifvertrag bei der Deutschen

Bahn AG durch Einzeltarifverträge mit niedrigeren Vergütungen zu ersetzen, kann sich auf die Höhe der Personalkostenerstattung auswirken. Diese beruhte bisher auf dem Flächentarifvertrag.

59.1 Allgemeines

Das Bundeseisenbahnvermögen ist gesetzlich verpflichtet, einen Jahresabschluss zu erstellen. Für das Entlastungsverfahren des Bundeseisenbahnvermögens gelten die Regelungen für das Entlastungsverfahren des Bundes gemäß § 114 BHO i. V. m. § 113 BHO entsprechend. Die Prüfungsämter des Bundes Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg und München haben den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2000 im Auftrag des Bundesrechnungshofes geprüft.

59.2 Nachweis des zu verwertenden Immobilienbestandes

Eine Rahmenvereinbarung aus dem Jahre 1996 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG regelte die Verwertung der Liegenschaften der ehemaligen Deutschen Bundesbahn/Deutschen Reichsbahn.

Das ursprünglich verfolgte Konzept der Einzelverwertung nicht bahnnotwendiger Immobilien (sog. Paketimmobilien) schien die erwarteten Erlöse in Höhe von insgesamt 13,4 Mrd. DM nicht erbringen zu können. Daraufhin entwickelten das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium ein neues vom Haushaltsausschuss gebilligtes Konzept. Nicht mehr Erlöse aus der Veräußerung einzelner Immobilien, sondern von Gesellschaftsanteilen an einer Immobiliengesellschaft (Property Company) werden nunmehr angestrebt.

Da die Property Company nur hochwertige Immobilien in ihren Bestand übernehmen soll (Neuordnung des Portfolios), ist eine Neuaufteilung des Immobilienbestandes zwischen Property Company und Bundeseisenbahnvermögen notwendig. Um zutreffend über die künftige Entwicklung bei der Verwertung der Immobilien Rechnung legen zu können, muss der Jahresabschluss des Bundeseisenbahnvermögens die bisherigen Geschäftsvorfälle im Zusammenhang mit den Paketimmobilien sachgerecht abbilden. Betroffen davon sind

- das Anlagevermögen für die Immobilien, bei denen das Bundeseisenbahnvermögen noch Eigentümer ist,
- das Umlaufvermögen für die Immobilien, die bereits auf die Verwertungsgesellschaft übertragen worden sind, sowie
- die Verbindlichkeiten für die von der Verwertungsgesellschaft bereits an das Bundeseisenbahnvermögen geleisteten Anzahlungen (im Wesentlichen auf die Verkaufserlöse und die abzuführenden Mieten und Pachten).

Der bestehende Geschäftsbesorgungsvertrag verpflichtet die Verwertungsgesellschaft u. a., einzelobjektbezogen den Verkaufserlösen die Aufwendungen – einschließlich der Provision – gegenüberzustellen.

In den drei letzten Jahresabschlüssen erfasste das Bundeseisenbahnvermögen im Zusammenhang mit den Paketimmobilien folgende Vermögenswerte **(Tabelle 1).**

Zwar wies das Bundeseisenbahnvermögen, wie vom Bundesrechnungshof empfohlen, in den Geschäftsjahren 1999 und 2000 Mehr- und Mindererlöse gegenüber den Buchwerten der Paketimmobilien aus. Es stellte diese Angaben aber selbst unter den Vorbehalt, dass es ihm trotz intensiver Bemühungen bisher nicht gelungen sei, die Verwertungsgesellschaft zur Vorlage von objektbezogenen Abrechnungen für die veräußerten Immobilien zu bewegen. Insbesondere fehle eine Zuordnung der Kosten und Provisionen zu den jeweiligen Objekten, sodass das Bundeseisenbahnvermögen keine Nettoerlöse ausweisen könne.

Das Bundesministerium hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, unverzichtbare Voraussetzung für das Tätigwerden der Property Company und damit für den Erfolg des neuen Konzeptes zur Verwertung der Paketimmobilien sei die Anpassung der auf das ursprüngliche Verwertungskonzept zugeschnittenen Regelungen der Rahmenvereinbarung aus dem Jahre 1996. Deshalb sei im

Tabelle 1

	Anlagevermögen Immobilien im Eigentum des Bundeseisenbahnvermögens in DM	**Umlaufvermögen Auf Verwertungsgesellschaft übertragene Immobilien in DM**	**Verbindlichkeiten Erhaltene Anzahlungen auf Verkaufserlöse in DM**
Bestand zum 31.12.1998	0	6 846 749 540	0
Bestand zum 31.12.1999	5 028 641 811	6 696 599 731	0
Bestand zum 31.12.2000	4 714 325 841	6 012 492 430	2 573 500 000

Rahmen der am 22. März 2001 mit dem Bundesministerium der Finanzen und der Deutschen Bahn AG geschlossenen Trilateralen Vereinbarung zum Umfang der Schienenwegeinvestitionen in den Jahren 2001 bis 2003 auch eine „Vereinbarung zur Ablösung von Leistungen und Kosten aus der Rahmenvereinbarung durch die Deutsche Bahn AG“ geschlossen worden. Mit letzterer werde derzeit über die Umsetzung dieser neuen Grundsatzvereinbarung einschließlich der Festlegung der Trennungsmodalitäten verhandelt.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium über die Deutsche Bahn AG als Anteilseignerin der Verwertungsgesellschaft auf diese einwirkt, ihren vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Bundeseisenbahnvermögen nachzukommen. Zudem sollten die die Verwertung der Paketimmobilien hemmenden organisatorischen und gesellschaftsrechtlichen Verbindungen zwischen der Deutschen Bahn AG und dem Bundeseisenbahnvermögen im Immobilienbereich beseitigt werden.

59.3 Vermögens-, Finanz- und Liquiditätslage

Die Vermögenslage des Bundeseisenbahnvermögens stellte sich im Vergleich zum Vorjahr wie folgt dar **(Tabelle 2).**

Der Wert der Sachanlagen erhöhte sich um rd. 672 Mio. DM. Die Abgänge von Paketimmobilien in Höhe von rd. 314 Mio. DM und von Wohngrundstücken in Höhe von rd. 54 Mio. DM wurden dabei durch die nachträgliche Erfassung von so genannten Treuhandwohnungen in Höhe von rd. 1 049 Mio. DM überkompensiert. Der Rückgang bei den Finanzanlagen war auf planmäßige Rückzahlungen und Ablösungen von Wohnungsbau- sowie Familienheimdarlehen zurückzuführen. Das Umlaufvermögen nahm um rd. 402 Mio. DM ab, weil der Rückgang der Forderungen um rd. 684 Mio. DM aus Grundstücksverkäufen an eine Immobilienverwertungsgesellschaft nur in Höhe von rd. 282 Mio. DM durch höhere sonstige Forderungen bzw. durch die Erhöhung der Liquidität ausgeglichen werden konnte. Bei zwei Forderungen an Wohnungsgesellschaften des Bundeseisenbahnvermögens im Gesamtbetrag von rd. 220 Mio. DM stand bereits zum Zeitpunkt der Einbuchung fest, dass sie auf die jeweilige Erwerbergesellschaft der betreffenden Wohnungsgesellschaft übergehen sollten. Die Forderungen hätten daher in voller Höhe wertberichtigt werden müssen.

Bei den Verbindlichkeiten weist das Bundeseisenbahnvermögen erstmals die von der Immobilienverwertungsgesellschaft geleisteten Kaufpreisteilbeträge aus. Bis zur Ausbuchung der Paketimmobilien auf der Vermögensseite stellen diese einen als „erhaltene Anzahlungen“ auszuweisenden Ausgleichsposten dar. Soweit dem Bundeseisenbahnvermögen die Nettoverwertungserlöse für Immobilien bekannt sind, hätte der Anzahlungsbetrag im Geschäftsjahr 2000 teilweise aufgelöst werden müssen. Da dem Bundeseisenbahnvermögen bei der Mehrzahl der auf der Vermögensseite ausgebuchten Immobilien oder Forderungen aber bisher die Nettoerlöse nicht bekannt sind (siehe Nr. 59.2), ist es bis zur endgültigen objektbezogenen Abrechnung durch die Verwertungsgesellschaft gehindert, so zu verfahren. In diesen Fällen hätten dann aber auch die Vermögenswerte nicht ausgebucht werden dürfen; der Vermögensstatus des Bundeseisenbahnvermögens wird insoweit um rd. 1 Mrd. DM zu niedrig dargestellt.

Tabelle 2

Vermögen			Verbindlichkeiten		
Posten	31.12.2000	31.12.1999	Posten	31.12.2000	31.12.1999
	in Mio. DM			in Mio. DM	
Immaterielle Vermögensgegenstände	1	1	Kreditverbindlichkeiten	1	1
Sachanlagen	6 632	5 960	Erh. Anzahlungen	2 574	
Finanzanlagen	799	874	Sonstige Verbindlichkeiten	8	9
Umlaufvermögen	6 364	6 766			
Aktiver RAP	825	820			
Summe:*)	14 621	14 421	Summe:*)	2 583	10

*) ohne rechtlich unselbstständige Sozialeinrichtungen und teilweise mit Rundungsdifferenzen.

59.4 Einnahme- und Ausgaberechnung

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens stellten sich wie folgt dar **(Tabelle 3).**

Die eigenen Einnahmen gingen im Jahre 2000 gegenüber dem Vorjahr um rd. 405 Mio. DM zurück. Dies war im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Personalkostenerstattungen Dritter, überwiegend Deutsche Bahn AG, an das Bundeseisenbahnvermögen aufgrund von Personalreduzierungen um rd. 10,5 % sanken. Zudem erstattete die Deutsche Bahn AG erstmalig die Fahrvergünstigungsabgeltung nicht mehr zurück (Vorjahr: rd. 185 Mio. DM).

Die Verringerung der Zuweisungen und Zuschüsse gegenüber dem Vorjahr um rd. 381 Mio. DM beruhte im Wesentlichen auf der planmäßigen Rückführung der Erstattung von Personalaltlasten der ehemaligen Deutschen Reichsbahn an die Deutsche Bahn AG um rd. 476 Mio. DM.

Der Bedarf hätte um weitere rd. 80 Mio. DM abgesenkt werden können, wenn das Bundeseisenbahnvermögen die Abführung von Verwertungserlösen der Immobilienverwertungsgesellschaft zuverlässiger in seine Liquiditätsplanung hätte einbeziehen können. Der Abführungsbetrag in Höhe von 100 Mio. DM war bereits in einer Aufsichtsratssitzung der Verwertungsgesellschaft Anfang Oktober 1999 beschlossen worden. Die Zahlung ging erst am 29. Dezember 2000 beim Bundeseisenbahnvermögen ein. Der daraus resultierende Liquiditätsüberhang des Bundeseisenbahnvermögens zum Jahresende 2000 in Höhe von rd. 80 Mio. DM ist bei der Bereitstellung von Bundesmitteln im Jahre 2001 anzurechnen.

Die Personalausgaben gingen um rd. 250 Mio. DM zurück. Die Ausgaben für Bezüge der der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten (Rückgang um 6 353 Personen) sanken zwar um rd. 362 Mio. DM. Dem standen aber um rd. 112 Mio. DM gestiegene Personalausgaben des Verwaltungsbereichs des Bundeseisenbahnvermögens gegenüber.

59.5 Personalentwicklung

Der Personalbestand entwickelte sich wie folgt **(Abbildung 1).**

Der Gesamtpersonalbestand ging von 81 564 Personen (31. Dezember 1999) auf 73 958 Personen (31. Dezember 2000) zurück. Hauptursache dafür war der Rückgang der Anzahl der der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten von 67 616 auf 61 263 Personen.

In den letzten vier Jahren verlangsamte sich der Rückgang der bei der Deutschen Bahn AG beschäftigten Beamten (zugewiesene und beurlaubte) fortlaufend.

Die Abnahme der Fallzahlen dürfte in erster Linie auf die Altersstruktur der Mitarbeiter des Bundeseisenbahnvermögens zurückzuführen sein, die einen weiteren schnellen Personalabbau erschwert.

Während der Anteil der über fünfundfünfzigjährigen Mitarbeiter am Gesamtbestand am 31. Dezember 1995 noch bei rd. 15 % lag, waren es am 31. Dezember 2000 nur noch rd. 8 % **(Abbildung 2).**

Tabelle 3

	2000	1999	Veränderung	
	in Mio. DM		in Mio. DM	in %
Eigene Einnahmen	5 126,3	5 531,0	– 404,7	– *7,3*
Zuweisungen und Zuschüsse	13 311,4	13 692,7	– 381,3	– *2,8*
Summe Einnahmen	**18 437,7**	**19 223,7**	**– 786**	**– *4,1***
Personalausgaben	15 211,7	15 461,4	– 249,7	– *1,6*
sächl. Verwaltungsausgaben	260,4	391,5	– 131,1	*– 33,5*
Zinsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse	2 875,0	3 385,5	– 510,5	*– 15,1*
Investitionen	12,4	17,9	– 5,5	*– 30,7*
Summe Ausgaben	**18 359,5**	**19 256,3**	**– 896,8**	**– *4,7***
Über-/Unterdeckung[*)]	**78,2**	**– 32,6**	**110,8**	

[*)] Die ausgewiesene Über-/Unterdeckung beruht auf der Überführung der kaufmännischen Buchführung in eine kameralistische Einnahme-/Ausgaberechnung, bei der u. a. die Erträge und Aufwendungen um noch offene Forderungen und Verbindlichkeiten zu bereinigen waren, sowie im Gj. 2000 auf einer Erhöhung der Liquidität.

Abbildung 1

Personalentwicklung

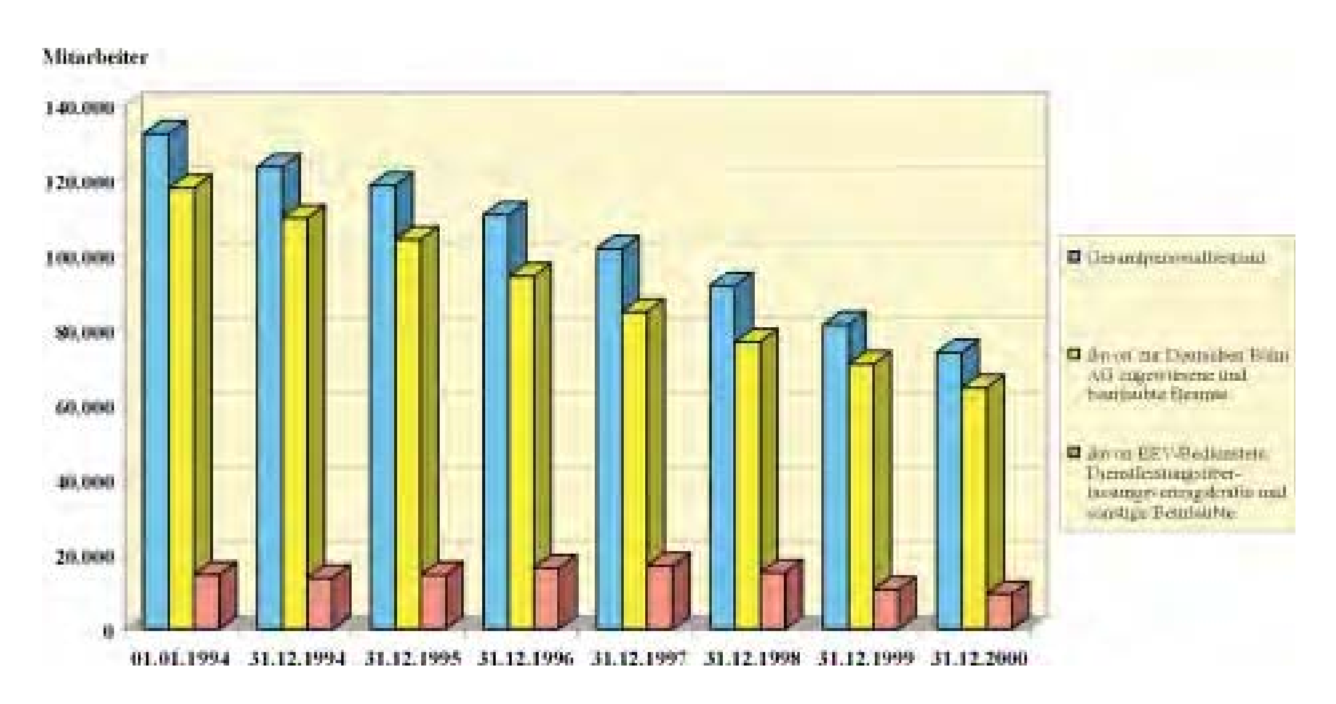


Abbildung 2

Altersstruktur der bei der Deutschen Bahn AG beschäftigten Beamten

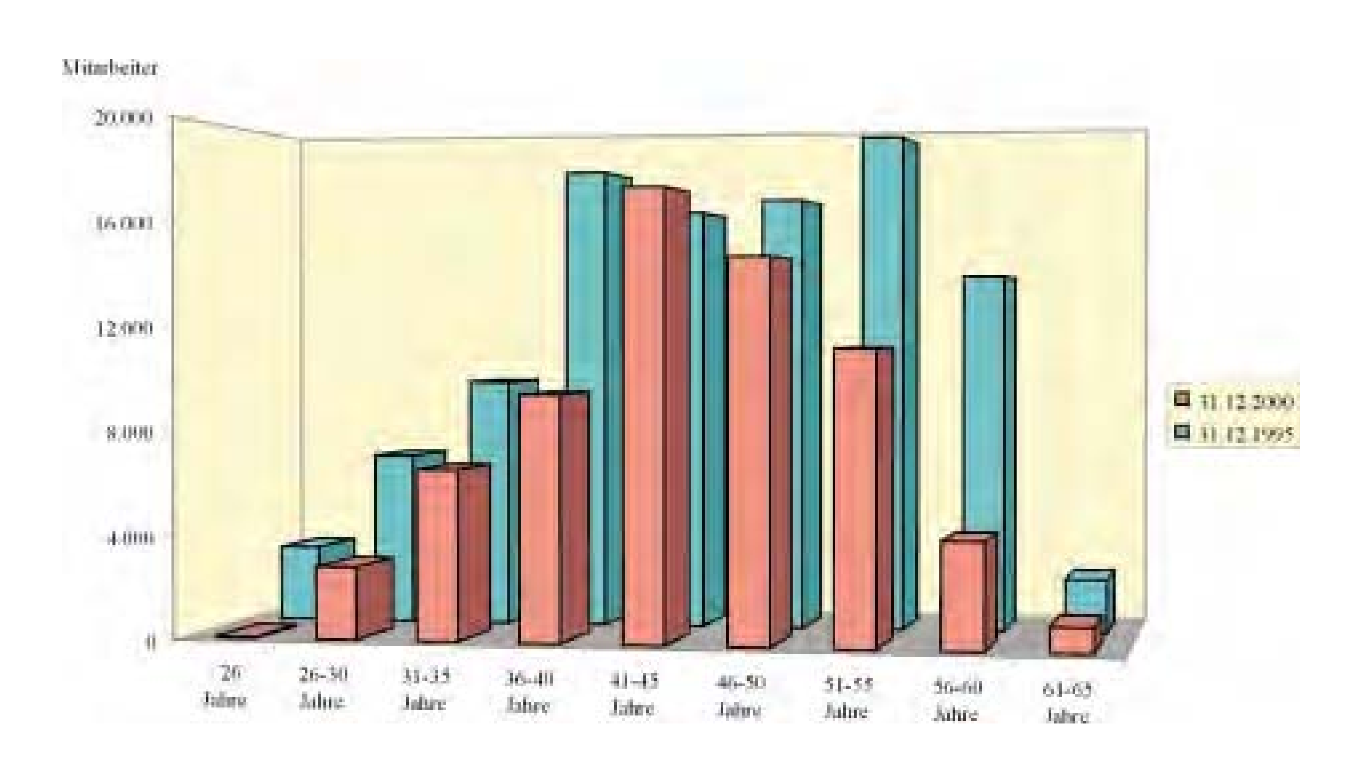
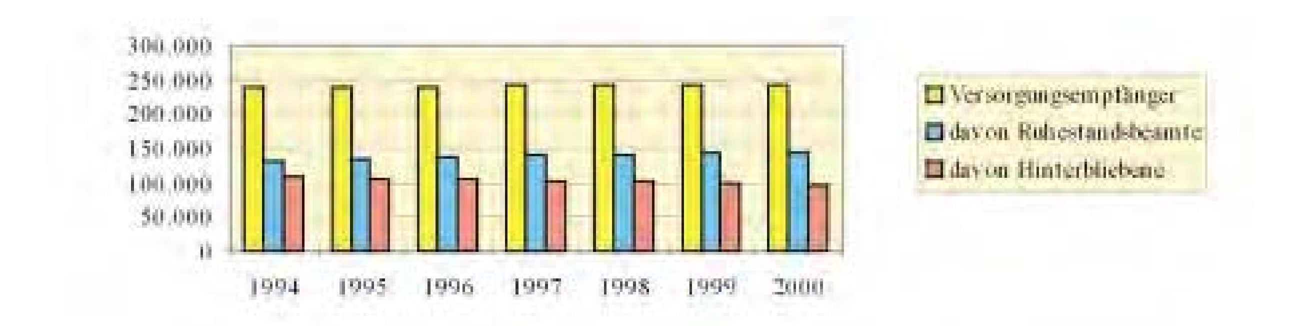


Abbildung 3



Die Anzahl der Versorgungsempfänger erhöhte sich seit dem Jahre 1994 nur unwesentlich um rd. 0,5 % **(Abbildung 3).**

Der Bundesrechnungshof wies bereits in den Bemerkungen 2000 darauf hin, dass ein Personalabbau durch Zurruhesetzungen der bei der Deutschen Bahn AG beschäftigten Beamten des Bundeseisenbahnvermögens aufgrund der Altersstruktur dieses Personenkreises in Zukunft nicht mehr im bisherigen Umfang möglich sein dürfte. Er regte an, durch gesetzgeberische Maßnahmen die Rahmenbedingungen für einen sozialverträglichen Personalabbau zu schaffen (Drucksache 14/4226 Nr. 76.6). Obwohl das Bundesministerium diese Auffassung teilte, wurde im Jahre 2000 kein Ergebnis erzielt.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung die im Jahre 1998 ausgelaufene Vorruhestandsregelung mit Wirkung vom Jahre 2002 wieder in Kraft setzen wolle. Eine entsprechende Gesetzesinitiative sei im Jahre 2001 in Gang gesetzt worden. Das Vorhaben gefährdende Hindernisse seien zur Zeit nicht erkennbar.

59.6 Ausblick

Der weitere Finanzbedarf des Bundeseisenbahnvermögens hängt wesentlich davon ab, in welcher Höhe das Bundeseisenbahnvermögen Erlöse aus der Verwertung des Immobilienbestandes erzielen kann.

Im März 2001 einigte sich die Deutsche Bahn AG mit ihren Tarifpartnern, den Flächentarifvertrag bei der Deutschen Bahn AG durch Einzeltarifverträge für die Führungsgesellschaften mit niedrigeren Vergütungen zu ersetzen. Die Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für ihr zugewiesene Beamte des Bundeseisenbahnvermögens beruhte bisher auf dem Flächentarifvertrag. Ersetzen Einzeltarifverträge mit niedrigeren Vergütungen den Flächentarifvertrag, können sie zur Grundlage der Personalkostenerstattung durch die Deutsche Bahn AG werden und zu finanziellen Risiken führen.

Das Bundesministerium hat hierzu auf die von ihm nicht zu beeinflussende Tarifhoheit der Tarifpartner verwiesen. Deutsche Bahn AG-Holding und Bundeseisenbahnvermögen stimmten aber darin überein, dass die bisherigen Elemente des heute bestehenden Einheitstarifs weiter für die Personalkostenerstattung auch auf der Grundlage neuer Haustarife maßgeblich seien. Dadurch werde das von den Haustarifen ausgehende finanzielle Risiko des Bundes für die Höhe der Personalkostenerstattung minimiert. Außerdem wolle das Bundesministerium die Entwicklung sorgsam beobachten und erforderlichenfalls mit der Deutschen Bahn AG über eine Änderung der Personalkostenerstattung verhandeln.

Bundesanstalt für Arbeit

60 Freie Förderung gemäß § 10 Drittes Buch Sozialgesetzbuch

60.0

Die Arbeitsämter berücksichtigten bei der Abwicklung von Maßnahmen der Freien Förderung Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte nicht hinreichend und verstießen gegen haushaltsrechtliche Vorgaben. Die Bundesanstalt hat keine ausreichende Übersicht über das Fördergeschehen.

60.1

Mit Inkrafttreten des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) wurde den Arbeitsämtern in § 10 erstmals die Möglichkeit eingeräumt, die gesetzlich geregelten Arbeitsförderungsleistungen durch flexible, auf die konkrete Arbeitsmarktlage zugeschnittene Instrumente der aktiven Arbeitsförderung (Freie Förderung) zu erweitern. Die Arbeitsämter können für diese eigenverantwortlich entwickelten Ermessensleistungen bis zu 10 % der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel (Veranschlagung in den

Haushaltsplänen 2000 und 2001 jeweils 27,8 Mrd. DM) einsetzen. Im Rahmen der Freien Förderung können die Arbeitsämter u. a. Vorhaben mit Maßnahmecharakter finanzieren. Die Bundesanstalt hat die verwaltungsmäßige Abwicklung der Freien Förderung nicht geregelt, um die Gestaltungsspielräume der Arbeitsämter nicht einzuschränken.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Rahmen einer Orientierungsprüfung in drei Arbeitsämtern die Abwicklung von Vorhaben der Freien Förderung mit Maßnahmecharakter, die auf eine unmittelbare Eingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt ausgerichtet waren. Diese Maßnahmen hatten ein Gesamtfördervolumen von mehr als 18 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof stellte insbesondere fest:

- Die Arbeitsämter vergaben die Maßnahmen nicht im Wettbewerb und versäumten, die Beauftragten für den Haushalt beim Abschluss von Verträgen zu beteiligen. Sie vereinbarten unzweckmäßige Abrechnungsverfahren, die eine ordnungsgemäße Abrechnung der Maßnahmekosten verhinderten oder es erschwerten, die Auslastung der Maßnahmen zu überwachen.
- Bei der freihändigen Vergabe von Maßnahmen verzichteten die Arbeitsämter entweder darauf, sich Kostenkalkulationen von den Anbietern vorlegen zu lassen, oder prüften vorliegende nicht. Sie begründeten dies mit fehlenden betriebswirtschaftlichen Fachkenntnissen.
- Die Erfolgskontrollen der Arbeitsämter waren unzureichend.
- Ein umfassender bundesweiter Informationsaustausch zu Maßnahmen der Freien Förderung fand innerhalb der Bundesanstalt nicht statt. Die Bundesanstalt beschränkte sich vielmehr darauf, beispielhafte Förderansätze zu veröffentlichen. Die Arbeitsämter hatten daher nur begrenzte Möglichkeiten, Kostenvergleiche anzustellen und die Erfahrungen anderer Arbeitsämter zu nutzen.

60.2

Im Interesse einer wirtschaftlichen Leistungserbringung hat der Bundesrechnungshof insbesondere empfohlen,

- die Arbeitsämter auf die Einhaltung des Ausschreibungsgebotes hinzuweisen und den Beauftragten für den Haushalt bei Abschluss von Verträgen grundsätzlich zu beteiligen,
- pauschalierte teilnehmerbezogene Abrechnungsverfahren nur anzuwenden, wenn eine durchgängige volle Auslastung der Maßnahmen sichergestellt werden kann; bei Maßnahmen mit hoher und fluktuierender Teilnehmerzahl von der Möglichkeit der Projektförderung Gebrauch zu machen,
- aussagekräftige Kostenkalkulationen anzufordern, diese zu prüfen und ggf. Nachweise zu klärungsbedürftigen Positionen zu verlangen,
- eine Arbeitshilfe zur Kostenprüfung zu erarbeiten und den Arbeitsämtern zur Verfügung zu stellen,
- die Wirksamkeit der Förderung durch gezielte Erfolgskontrollen zu prüfen,
- zur Verbesserung des Informationsaustausches eine systematische zentrale Datensammlung im Intranet der Bundesanstalt anzulegen.

60.3

Die Bundesanstalt hat mitgeteilt, dass die Hinweise und Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Ausschreibung von Maßnahmen und zur Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt, zum Abrechnungsverfahren, zur Vorlage und Prüfung von Kostenkalkulationen und zur Erfolgskontrolle Inhalt eines Handlungsleitfadens für die Arbeitsämter sein werden. Dieser sei gemeinsam von ihrer Hauptstelle, den Landesarbeitsämtern und den Arbeitsämtern entwickelt worden. Er befinde sich noch im Entwurfsstadium.

Die Bundesanstalt ist in dem Handlungsleitfaden davon ausgegangen, dass die Arbeitsämter wegen fehlender Fachkenntnisse Kostenkalkulationen nicht fundiert betriebswirtschaftlich prüfen könnten. Zumindest einzelne Kostenpositionen müssten aber auf Plausibilität geprüft werden. Wegen des dezentralen Charakters der Freien Förderung seien die Arbeitsämter selbst gefordert, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Seit dem Jahre 1998 führe die Bundesanstalt Seminare unter betriebswirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Aspekten durch, um die Arbeitsämter in die Lage zu versetzen, die Leistungen wirtschaftlich zu erbringen. Eine zentrale Arbeitshilfe zur Kostenprüfung hält die Bundesanstalt nicht für realisierbar, da sich die Unterschiedlichkeit und Komplexität der Förderansätze nicht auf eine allgemeine Arbeitshilfe reduzieren ließen.

Die Bundesanstalt hat darauf hingewiesen, dass ihre Hauptstelle die Freie Förderung im Rahmen eines regen Informations- und Meinungsaustausches auf allen Ebenen der Arbeitsverwaltung aktiv begleite. Sie habe die „Förderlandschaft“ des § 10 SGB III durch eine Selbstevaluation transparent gemacht und wiederholt interessante Ideen und Förderansätze aus den Arbeitsämtern in verschiedenen Publikationen vorgestellt. Darüber hinaus habe sie in ihrem Intranet das Forum „Freie Förderung“ eingerichtet, das die Arbeitsämter als Medium für den Austausch von Fördervorhaben nutzen könnten. Sie strebe weiterhin ein Verfahren zur Veröffentlichung von Förderansätzen in ihrem Intranet an.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene vollständige Erfassung der Fördervorhaben hat die Bundesanstalt abgelehnt.

60.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesanstalt die Mehrzahl seiner Hinweise und Anregungen in den

Entwurf eines Handlungsleitfadens für die Arbeitsämter aufgenommen hat. Da die Arbeitsämter von der Freien Förderung regen Gebrauch machen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, den Handlungsleitfaden baldmöglichst zur Verfügung zu stellen. Er wird dessen weitere Entwicklung und Umsetzung bei den Arbeitsämtern beobachten.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Bundesanstalt eine geeignete Arbeitshilfe zur Kostenprüfung herausgeben sollte. Nach seiner Einschätzung können die Arbeitsämter derzeit nicht ohne weiteres eine Kostenprüfung bei Maßnahmen der Freien Förderung eigenverantwortlich durchführen. Die Mitarbeiter der Arbeitsämter sollten daher zumindest in die Lage versetzt werden, bei der Plausibilitätsprüfung, die auch die Bundesanstalt für erforderlich hält, die Notwendigkeit und Angemessenheit der von den Anbietern veranschlagten Kosten kritisch zu hinterfragen und zu beurteilen. Der Bundesrechnungshof begrüßt zwar die Seminare der Bundesanstalt, hält sie aber nicht für ausreichend. Diese Veranstaltungen beziehen sich nur auf den besonderen Bereich der Projektförderung und dürften nur einen Teil der mit der Freien Förderung befassten Mitarbeiter erreichen. Das Argument der Bundesanstalt, eine allgemeine Arbeitshilfe sei wegen der Unterschiedlichkeit und Komplexität der Förderansätze nicht realisierbar, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Im Vordergrund steht schließlich nicht der Inhalt der Maßnahmen, sondern die Vorgehensweise bei der Prüfung konkreter Kostenpositionen.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin eine systematische zentrale Sammlung von Förderdaten für unabdingbar. Die Bundesanstalt sollte zumindest alle Vorhaben mit Maßnahmecharakter nach einheitlichem Muster erfassen. Bislang kann die Bundesanstalt die grundlegende Forderung des Gesetzgebers nach Transparenz des regionalen Fördergeschehens, die als notwendiges Gegengewicht zur Dezentralisierung in der Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III zum Ausdruck kommt, im Bereich der Freien Förderung nicht hinreichend erfüllen. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Datensammlung könnte das im Intranet der Bundesanstalt eingerichtete Forum „Freie Förderung“ wirksam ergänzen. Die Datensätze könnten dabei in ähnlicher Form aufbereitet werden wie schon jetzt bei den „Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste“. Die veröffentlichten Förderdaten wären für die Arbeitsämter leicht zugänglich und von hoher Aktualität. Die Arbeitsämter könnten die Datensammlung als Nachschlagewerk nutzen, um einen differenzierten, je nach Fragestellung gezielten Einblick in das bundesweite Fördergeschehen zu bekommen. Für die Hauptstelle der Bundesanstalt bestünde die Möglichkeit, Gewichtungen auf unterschiedlichen Förderfeldern festzustellen und eventuelle Fehlentwicklungen zu erkennen. Die Datensammlung könnte der Bundesanstalt gleichzeitig als Grundlage für Vorschläge zur Weiterentwicklung des gesetzlichen Regelinstrumentariums der aktiven Arbeitsförderung dienen.

61 Verwaltungsschulen der Bundesanstalt für Arbeit

61.0

Wegen geringer Auslastung ist mindestens eine der 12 Verwaltungsschulen der Bundesanstalt für Arbeit entbehrlich. Die Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen leisten weniger Unterrichtsstunden und werden höher besoldet als Lehrkräfte an vergleichbaren Einrichtungen.

61.1 Allgemeines

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) unterhält 12 Verwaltungsschulen und eine weitere Schulungseinrichtung, an denen sie die Nachwuchskräfte des mittleren Dienstes ausbildet sowie Dienst- und Fortbildungsveranstaltungen abhält. Im Jahre 2000 verfügte die Bundesanstalt in den Verwaltungsschulen über 355,5 Stellen, darunter 62 Stellen für hauptamtliche Lehrkräfte. Auf die Verwaltung einschließlich Leitung entfielen 79 Stellen, auf den Bereich der Infrastruktur wie Küche und Reinigung 212,5 Stellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Verwaltungsschulen unter Beteiligung des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt. Im Einzelnen stellte er folgende Verstöße gegen das Gebot wirtschaftlicher Haushaltsführung fest:

61.2 Verwaltungsschule Geretsried

61.2.1

Die Verwaltungsschule in Geretsried war mit 26 Stellen und 59 Internatsplätzen im Jahre 2000 die kleinste Verwaltungsschule der Bundesanstalt. Die vier hauptamtlichen Lehrkräfte erteilten weniger als 10 Unterrichtsstunden pro Woche. Sie blieben damit hinter der im Durchschnitt aller Verwaltungsschulen der Bundesanstalt geleisteten wöchentlichen Unterrichtsstundenzahl von 11,6 Stunden zurück. Auch in den Bereichen Unterbringung und Verpflegung lag die Verwaltungsschule in Geretsried weit unter den Vergleichswerten der anderen geprüften Verwaltungsschulen. So hatte eine Küchenkraft rechnerisch 7,4 Internatsplätze zu versorgen, während dieses Verhältnis im Durchschnitt aller Verwaltungsschulen etwa 1 : 11 betrug. Die Leistung der Reinigungskräfte der Bundesanstalt erreichte in Geretsried nicht einmal ein Drittel der durchschnittlichen Reinigungsleistung der Reinigungskräfte aller Verwaltungsschulen.

Die Verwaltungsschule in Geretsried war im Jahre 1997 jeweils von montags bis freitags zu rd. 70 % ausgelastet, während die durchschnittliche Auslastung der damals vom Bundesrechnungshof geprüften Verwaltungsschulen im gleichen Zeitraum rd. 77 % betrug. Nach den Beanstandungen durch den Bundesrechnungshof erreichte die Verwaltungsschule Geretsried für das Jahr 2000 einen Auslastungsgrad von rd. 77 %, während der Bundesdurchschnitt bei 79 % lag. Damit blieben bei den Verwaltungsschulen der Bundesanstalt rd. 220 von rd. 1 050 Internatsplätzen ungenutzt.

61.2.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt wegen der Überkapazität an Internatsplätzen in den Verwaltungsschulen und der Unwirtschaftlichkeit des Betriebs von kleinen Schulungsstätten empfohlen, die Aus- und Fortbildung auf wenige größere Einrichtungen zu konzentrieren. Hierdurch können die Kapazitäten in den Bereichen Lehre, Infrastruktur und Verwaltung effizienter genutzt werden.

Da die Verwaltungsschule in Geretsried am wenigsten wirtschaftlich arbeitet, hat der Bundesrechnungshof die Bundesanstalt aufgefordert, zunächst diese Einrichtung zu schließen. Die Bundesanstalt könnte damit die Überkapazität von rd. 220 Internatsplätzen in ihren Verwaltungsschulen in einem ersten Schritt um 59 Plätze verringern. Die Fortbildungsmöglichkeiten im Bezirk des Landesarbeitsamtes Bayern würden dadurch nicht beeinträchtigt, da hier weiterhin die Verwaltungsschule in Iphofen sowie die Führungsakademie in Lauf zur Verfügung stehen.

61.2.3

Die Bundesanstalt hat sich gegen den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zur Verringerung der Anzahl ihrer Verwaltungsschulen ausgesprochen. Sie will auch an der Verwaltungsschule Geretsried festhalten. Sie hat darauf hingewiesen, dass sich die Auslastung der Verwaltungsschule in den letzten Jahren erhöht habe und mit einer weiteren Erhöhung zu rechnen sei.

Nach der Umsetzung organisatorischer Verbesserungsmaßnahmen und der Entwicklung von größenabhängigen Qualitäts- und Kostenstandards für die Verwaltungsschulen würde die Verwaltungsschule Geretsried nach Auffassung der Bundesanstalt ihre Aufgaben ähnlich wirtschaftlich erledigen wie die anderen Verwaltungsschulen. Beispielsweise werde geprüft, ob fehlende Räumlichkeiten für Gruppenarbeiten durch die Nutzung von Doppelzimmern oder Anmietung von Lehrsälen bereitgestellt werden könnten.

61.2.4

Diese Maßnahmen ändern nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nichts am Kern der Beanstandung, nämlich der Überkapazität an Internatsplätzen in den Verwaltungsschulen und an der schon wegen ihrer geringen Größe nur mit unverhältnismäßig hohem Personal- und Verwaltungsaufwand zu führenden Verwaltungsschule Geretsried. Selbst wenn organisatorische Maßnahmen zu einer stärkeren Auslastung der Schule in Geretsried führen würden, hätte dies bei gleichbleibendem Bedarf eine noch geringere Auslastung der anderen Verwaltungsschulen zur Folge. Die vom Bundesrechnungshof festgestellte Gesamtzahl ungenutzter Internatsplätze in den Verwaltungsschulen der Bundesanstalt bliebe unverändert.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass die Bundesanstalt in einem ersten Schritt zur Optimierung ihrer Verwaltungsschulen die am wenigsten wirtschaftliche Einrichtung in Geretsried schließen sollte.

61.3 Festlegung der Lehrverpflichtung

61.3.1

Die hauptamtlichen Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen der Bundesanstalt unterrichteten durchschnittlich weniger als 12 Wochenstunden. Da die Lehrkräfte eine wöchentliche Arbeitszeit von 38,5 Zeitstunden zu leisten haben, verwendeten sie den weitaus größten Teil ihrer Arbeitszeit für sonstige Tätigkeiten. Die Lehrkräfte gaben an, ihre Arbeitszeit außerhalb der Unterrichtszeit für die Unterrichtsvorbereitung sowie für die Korrektur von Klausuren und anderen Leistungsnachweisen zu nutzen.

Die Bundesanstalt erließ weder Regelungen über den Umfang der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte noch über die Tätigkeiten, die auf die Unterrichtszeit anzurechnen sind.

61.3.2

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, dass die Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen im Durchschnitt nur knapp die Hälfte der Unterrichtsstunden von Lehrkräften an vergleichbaren Ausbildungseinrichtungen leisten. So beträgt die Lehrverpflichtung für die Fachlehrer des gehobenen Dienstes an den Verwaltungsschulen der Bundeswehr, die auch Nachwuchskräfte des mittleren Dienstes ausbilden, 24 Unterrichtsstunden pro Woche. Die Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen der Bundesanstalt erreichten nicht einmal die Unterrichtsverpflichtung von Lehrkräften der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, die auf 18 Unterrichtsstunden pro Woche festgesetzt ist. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bundesanstalt durch die Festlegung eines Unterrichtssolls von 24 Wochenstunden pro Lehrkraft eine beträchtliche Anzahl von Stellen für Lehrkräfte einsparen könnte.

Ferner hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Bundesanstalt nicht festgelegt hatte, welche sonstigen Tätigkeiten auf die Unterrichtszeit angerechnet werden können. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert, eine solche Regelung alsbald zu erlassen und dabei die Anordnung des Bundesministeriums des Innern zu berücksichtigen, nach der für Korrektur und Aufsicht sowie für die Bewertung von Prüfungsarbeiten keine Unterrichtsermäßigungen gewährt werden dürfen.

61.3.3

Die Bundesanstalt hat zwar erkannt, dass die Unterrichtstätigkeit der Lehrkräfte erhöht werden muss. Sie hält allerdings wöchentlich 19 Unterrichtsstunden pro Lehrkraft für ausreichend, ohne dies weiter zu begründen. Sie wolle den Lehrkräften keine Pflichtstundenzahl, sondern lediglich „Zeitrichtwerte“ vorgeben. Zu der Aufforderung, eine Regelung über anrechenbare Tätigkeiten außerhalb der

Unterrichtszeit zu treffen, hat die Bundesanstalt keine Stellung genommen.

61.3.4

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, dass die Bundesanstalt für die hauptamtlichen Lehrkräfte an ihren Verwaltungsschulen ein Soll von 24 Unterrichtsstunden pro Woche festlegt. Es sind keine Gründe dafür zu erkennen, dass die Unterrichtsverpflichtung für die Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen der Bundesanstalt wöchentlich fünf Unterrichtsstunden weniger umfassen soll als für die Lehrkräfte an den vergleichbaren Verwaltungsschulen der Bundeswehr.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof eine verbindliche Festlegung der Anzahl der wöchentlichen Unterrichtsstunden für unerlässlich. Die von der Bundesanstalt beabsichtigte Vorgabe von Zeitrichtwerten ist nicht ausreichend, um die Besserstellung der Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen der Bundesanstalt auszuschließen. Die Bundesanstalt wird darüber hinaus unter Beachtung der Bestimmungen des Bundesministeriums des Innern eine Regelung über die Anrechnung sonstiger Tätigkeiten auf die Unterrichtsverpflichtung zu treffen haben.

61.4 Einstufung der hauptamtlichen Lehrkräfte

61.4.1

Die Bundesanstalt beschäftigt in ihren Verwaltungsschulen jeweils eine Lehrkraft des höheren Dienstes, die sie in die Besoldungsgruppe A 14 der Bundesbesoldungsordnung (BBesO) eingestuft hat, und Lehrkräfte des gehobenen Dienstes, die mit Ausnahme der Lehrkräfte für den IT-Bereich in die Besoldungsgruppe A 13 BBesO eingestuft sind. Die Lehrkräfte des höheren Dienstes unterrichten Fächer mit juristischen Inhalten und vertreten den Schulleiter. Die Lehrkräfte des gehobenen Dienstes unterrichten jeweils eines von vier Sachthemen aus der Tätigkeit der Arbeitsverwaltung.

61.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Höhe der Besoldung der Lehrkräfte des gehobenen Dienstes beanstandet und die Bundesanstalt aufgefordert, diese Lehrkräfte in die Besoldungsgruppe A 12 BBesO einzustufen. Er hat sich dabei an der Besoldung der Lehrkräfte des gehobenen Dienstes an den Verwaltungsschulen der Bundeswehr orientiert, die in die Besoldungsgruppen A 11 oder A 12 BBesO eingestuft sind.

Die Einstufung der Lehrkräfte des gehobenen Dienstes an den Verwaltungsschulen der Bundesanstalt in die Besoldungsgruppe A 12 BBesO würde zudem die notwendige zeitweilige Beschäftigung der Lehrkräfte in den Arbeitsämtern erleichtern, die für eine praxisnahe und damit sachgerechte Ausbildung des mittleren Dienstes wesentlich ist.

61.4.3

Die Bundesanstalt hat nicht grundsätzlich abgelehnt, ihre Lehrkräfte im gehobenen Dienst in die Besoldungsgruppe A 12 BBesO einzustufen. Sie hat jedoch keine konkreten Schritte zur Umsetzung eingeleitet. Vielmehr hat sie eingewandt, dass wegen der ausstehenden Regelungen zur Gesamtorganisation der Bundesanstalt noch keine Aussagen zur Besoldung der Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen gemacht werden könnten.

61.4.4

Die allgemeinen Hinweise der Bundesanstalt auf den laufenden Organisationsprozess rechtfertigen es nicht, die zu hohe Besoldung der Lehrkräfte an den Verwaltungsschulen beizubehalten. Die Bundesanstalt bleibt aufgefordert, die Besoldung ihrer Lehrkräfte unabhängig von der weiteren Organisation sachgerecht festzulegen und daran orientiert ihre Gesamtorganisation auszugestalten.

62 Hinnahme unkorrekter Abrechnungen von Trägern der Berufsausbildung durch die Fachaufsicht

62.0

Die Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit hielt die Arbeitsämter davon ab, Erstattungsforderungen gegen Träger von Ausbildungsmaßnahmen geltend zu machen, die auf unkorrekten Abrechnungen beruhten.

62.1

Um lernbeeinträchtigten und sozial benachteiligten Jugendlichen eine berufliche Ausbildung zu ermöglichen, konnte die Bundesanstalt die Träger entsprechender Maßnahmen (Träger) mit Zuschüssen fördern. Zuschussfähig waren deren angemessene Aufwendungen. Dazu gehörten die Sach- und Verwaltungskosten für das erforderliche Ausbildungspersonal von Betrieben, die im Auftrag der Träger ausbildeten. Die Arbeitsämter rechneten die Aufwendungen einiger Träger pauschal ab. Voraussetzung dafür war nach den zwischen den Arbeitsämtern und den Trägern vereinbarten Förderbedingungen, dass den Trägern überhaupt Aufwendungen entstanden waren.

Seit dem Berufsausbildungsjahr 1997/98 werden die Maßnahmen ausgeschrieben und an die günstigsten Anbieter vergeben. Welche Kostenelemente die Träger in ihr Angebot einrechnen, ist für die Arbeitsämter nicht mehr erkennbar und für die Vergabeentscheidung unerheblich.

62.2

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit (Vorprüfungsamt) prüften die Maßnahmen der Arbeitsämter eines Landesarbeitsamtsbezirkes zur Förderung benachteiligter Jugendlicher aus den Berufsausbildungsjahren 1991/92 bis 1996/97 und stellten Folgendes fest:

62.2.1

Einzelne Träger berechneten den Arbeitsämtern Aufwendungen für die Ausbilder in Betrieben, obwohl diese Betriebe keine Vergütung für deren Einsatz verlangt hatten. Die Arbeitsämter zahlten die Zuschüsse in entsprechender Höhe aus. Das Vorprüfungsamt ermittelte für die Ausbildungsjahre 1991/92 bis 1994/95 Überzahlungen von insgesamt 5,3 Mio. DM. Die darüber unterrichtete Hauptstelle der Bundesanstalt (Hauptstelle) hatte das Landesarbeitsamt Ende Dezember 1996 zunächst angewiesen, die Beträge zurückzufordern. Sie hob diesen Erlass aber im Februar 1997 auf und wies das Landesarbeitsamt nunmehr an, von Rückforderungen abzusehen. Für die Ausbildungsjahre 1995/96 und 1996/97 sollten die Arbeitsämter Nachweise der Aufwendungen verlangen. Wenn Maßnahmen bereits abgeschlossen und die Träger nicht mehr in der Lage wären, Nachweise zu erbringen, sei die Angemessenheit der Aufwendungen anhand des Durchschnittswerts vergleichbarer im Wettbewerb ausgeschriebener Maßnahmen zu prüfen.

62.2.2

Ein im gesamten Landesarbeitsamtsbezirk tätiger Träger hatte für die Ausbildungsjahre 1991/92 bis 1994/95 gegenüber einem Arbeitsamt angegeben, ihm seien für den Einsatz von Ausbildern in Betrieben Aufwendungen entstanden. Das Arbeitsamt zahlte ihm 460 000 DM. Nach dem Ende des letzten Ausbildungsjahres erfuhr es durch die Prüfung des Vorprüfungsamtes, dass der Träger falsche Angaben gemacht hatte. Aufgrund der Weisung der Hauptstelle vom Februar 1997 forderte es den überzahlten Betrag jedoch nicht zurück.

Derselbe Träger machte für die Ausbildungsjahre 1995/96 und 1996/97 Aufwendungen für das Ausbildungspersonal beauftragter Betriebe in Höhe von 554 000 DM geltend, wies diese aber nicht nach. Das Arbeitsamt hatte dem Träger im Januar 1996 erklärt, nur nachweislich entstandene Aufwendungen zu erstatten. Es wollte daher im Einvernehmen mit dem Landesarbeitsamt die Erstattung ablehnen, wurde aber von der Hauptstelle unter Hinweis auf ihren Erlass vom Februar 1997 dazu angehalten. Das Arbeitsamt errechnete auf der Grundlage der Durchschnittswerte für vergleichbare Maßnahmen Aufwendungen in Höhe von 301 000 DM und zahlte einen entsprechenden Zuschuss aus.

62.3

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der Hauptstelle beanstandet.

62.3.1

Es ist mit den Grundsätzen ordnungsgemäßen Verwaltungs- und Haushaltsgebarens nicht zu vereinbaren, auf Rückforderungsansprüche in Millionenhöhe für die Jahre 1991/92 bis 1994/95 zu verzichten. Soweit die Träger aufgrund falscher Angaben Zuschüsse für Ausbildungspersonal erhalten hatten, hätte die Bundesanstalt alle erforderlichen Maßnahmen zum Ersatz oder zur Minderung des Schadens ergreifen müssen. Mit ihrer Weisung an das Landesarbeitsamt, von Rückforderungen abzusehen, hat die Hauptstelle nicht nur erhebliche Ansprüche aufgegeben. Sie hat auch gegen die Schutz- und Vorbildfunktion der Fachaufsicht verstoßen. Die nachgeordneten Stellen hätte sie in ihren Bemühungen unterstützen müssen, korrekte Abrechnungen der Träger durchzusetzen.

62.3.2

Besonders befremdlich ist das Vorgehen der Hauptstelle im Falle des Trägers, der bereits für die Ausbildungsjahre 1991/92 bis 1994/95 aufgrund falscher Angaben Zuschüsse erhalten hatte, sie aber nicht zurückzahlen musste. Mit ihrer Weisung, ihm für die Ausbildungsjahre 1995/96 und 1996/97 weitere 301 000 DM zu erstatten, obwohl er entsprechende Aufwendungen nicht nachgewiesen hatte, konnte sich der Träger in seinem nicht korrekten Verhalten bestätigt sehen. Das um Ordnungsmäßigkeit bemühte Arbeitsamt musste demgegenüber als entscheidungsschwach und nur begrenzt handlungsfähig erscheinen.

62.4

Die Bundesanstalt hat das Vorgehen ihrer Hauptstelle verteidigt.

62.4.1

Sie hat erwidert, für die Ausbildungsjahre 1991/92 bis 1994/95 hätten die Träger darauf vertrauen können, die Zuschüsse behalten zu dürfen. Aufgrund der mit den Arbeitsämtern vereinbarten pauschalen Abrechnung hätten die Träger einen Erstattungsanspruch auch für Personalaufwendungen gehabt, die ihnen nicht entstanden seien. Die Arbeitsämter hätten jahrelang pauschal abgerechnet, ohne Nachweise zu fordern. Sie hätten sich widersprüchlich verhalten, als sie einen Nachweis der Aufwendungen verlangten. Mit dem Wesen einer Pauschalierung sei dies nicht vereinbar.

62.4.2

Der Träger habe für die Ausbildungsjahre 1995/96 und 1996/97 die Erstattung der nicht entstandenen Aufwendungen beanspruchen können. Das Arbeitsamt habe ihn nicht vor Beginn des ersten Ausbildungsjahres, also spätestens im Oktober 1995, über die Nachweispflicht aufgeklärt.

62.5

Die Ausführungen der Bundesanstalt sind nicht geeignet, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auszuräumen.

Es ist weder unüblich noch missverständlich, Aufwendungsersatz auch in pauschalierter Form nur für den Fall

vorzusehen, dass dem Erstattungsberechtigten überhaupt Aufwendungen entstanden sind. Den Trägern war klar, unter welchen Voraussetzungen sie eine Erstattung verlangen konnten. Die Frage eines Vertrauensschutzes stellte sich nicht.

Im Übrigen erlangte der Träger entgegen der Auffassung der Bundesanstalt nicht deshalb einen Erstattungsanspruch, weil ihn das Arbeitsamt erst im Januar 1996 auf die Notwendigkeit hingewiesen hatte, seine Aufwendungen zu belegen. Die Nachweispflicht war so selbstverständlich, dass es dazu keiner besonderen Erklärung bedurfte. Außerdem hatte das Arbeitsamt den Träger selbst dann noch so frühzeitig unterrichtet, dass er sich auf diese Verpflichtung einstellen konnte.

Zwar stellte die Bundesanstalt das Erstattungsverfahren ab dem Ausbildungsjahr 1997/98 um und sorgte so dafür, dass sich vergleichbare Fälle bei der Förderung benachteiligter Jugendlicher nicht wiederholen können. In der Vergangenheit trat ihre Hauptstelle jedoch unkorrektem Verhalten von Trägern, das sie erheblich schädigte, nicht oder nur unzureichend entgegen. Darüber hinaus behinderte sie die von den nachgeordneten Stellen eingeleiteten oder beabsichtigten Maßnahmen zur Schadensbegrenzung. Sie wird die Haftung der in der Hauptstelle Verantwortlichen zu prüfen haben.

63 Gewährung von Kurzarbeitergeld an Arbeitnehmer in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit

63.0

Die Arbeitsämter gewährten Kurzarbeitergeld an Arbeitnehmer in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die die Aufgaben einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit wahrnahmen. Dabei ließen sie das gesetzliche Erfordernis des Arbeitsausfalls für mindestens ein Drittel der Arbeitnehmer leer laufen. Sie stellten weitere maßgebliche Anspruchsvoraussetzungen nicht fest und gewährten Kurzarbeitergeld entgegen den gesetzlichen Vorschriften.

63.1

Arbeitnehmer haben nach §§ 169 ff. Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) bei einem erheblichen Arbeitsausfall mit Entgeltausfall Anspruch auf Kurzarbeitergeld. Ein solcher Arbeitsausfall liegt vor, wenn er auf wirtschaftlichen Gründen beruht, vorübergehend und nicht vermeidbar ist. Im jeweiligen Kalendermonat muss nach § 170 Abs. 1 SGB III mindestens ein Drittel der in dem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer von einem Entgeltausfall von mehr als zehn Prozent ihres monatlichen Bruttoentgelts betroffen sein. Als beschäftigt zählen alle Arbeitnehmer, die eine nach dem Betriebsplan vorhandene Stelle besetzen, also auch arbeitsunfähig erkrankte, im Urlaub befindliche oder von der Arbeit freigestellte Arbeitnehmer. Bei der Berechnung des Drittels zählen sie mit, wenn ihre Arbeit bei Anwesenheit im Betrieb ausgefallen wäre. Nur der Betrieb selbst kann Kurzarbeitergeld beantragen und erhalten; er hat es an die einzelnen Arbeitnehmer weiterzuleiten. Für die Zahlung kommt es wesentlich darauf an, dass die von Arbeitsausfall betroffenen Arbeitnehmer weiter beschäftigt werden und ihre Arbeitsplätze erhalten bleiben.

Die Erfordernisse eines vorübergehenden Arbeitsausfalls und der Erhaltung der Arbeitsplätze gelten nicht bei der Sonderform des Kurzarbeitergeldes an Arbeitnehmer in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit. Kurzarbeitergeld nach § 175 SGB III wird gezahlt, wenn ein Betrieb von Strukturveränderungen nachhaltig und auf Dauer so erheblich betroffen ist, dass er ganz oder in wesentlichen Teilen eingeschränkt oder stillgelegt werden muss. Es soll insbesondere sofortige Entlassungen einer erheblichen Zahl von Arbeitnehmern verhindern und dazu beitragen, die entbehrlich gewordenen Arbeitsplätze über einen längeren Zeitraum hinweg sozialverträglich abzubauen. Die dort beschäftigten Arbeitnehmer müssen zur eindeutigen Unterscheidung von den Arbeitnehmern in den weiter vollarbeitenden Betriebsteilen in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammengefasst sein. Diese kann als rechtlich unselbstständige oder selbstständige Organisationseinheit des Betriebes oder auch von einem anderen Rechtsträger, insbesondere als Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft gebildet werden. Werden die Arbeitnehmer nur vorübergehend in der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammengefasst, um anschließend einen anderen Arbeitsplatz des Betriebes zu besetzen, schließt § 175 Abs. 2 SGB III den Anspruch auf Kurzarbeitergeld aus.

63.2

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit (Vorprüfungsamt) prüften die Gewährung von Kurzarbeitergeld an mehrere tausend Arbeitnehmer in über 30 betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten von 26 Betrieben und stellten dabei fest:

63.2.1

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die die Aufgaben einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit übernahmen, beschäftigten viele der zu ihnen gewechselten Arbeitnehmer nur für eine so genannte juristische Sekunde. Danach ließen sie die Arbeitsverhältnisse ruhen und überführten die Arbeitnehmer in ein Zweitarbeitsverhältnis mit einer weiteren Gesellschaft, in der Regel ein Tochterunternehmen. Diese so genannte Produktionsgesellschaft setzte die Arbeitnehmer – allerdings zu teilweise erheblich verschlechterten Lohn- und Arbeitsbedingungen – wieder im bisherigen Betrieb ein. Die Arbeitnehmer waren für die Dauer ihres Zweitarbeitsverhältnisses mit der Produktionsgesellschaft tatsächlich nicht von Arbeitsausfall betroffen und erhielten deshalb kein Kurzarbeitergeld.

Die **Abbildung** verdeutlicht die verschiedenen Rechtsbeziehungen und den betrieblichen „Kreislauf“ der Arbeitnehmer, die wieder im bisherigen Betrieb eingesetzt werden.

Die Bundesanstalt vertrat in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) und konkretisiert in einer Dienstanweisung die Auffassung, dass diese Arbeitnehmer in ihrem ruhenden Arbeitsverhältnis bei der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft einen Arbeitsausfall erleiden. Für die in der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft verbliebenen, tatsächlich kurzarbeitenden Arbeitnehmer war hiernach das Drittelerfordernis des § 170 Abs. 1 SGB III stets erfüllt, selbst wenn ihre Zahl weniger als ein Drittel der in die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft insgesamt übergewechselten Arbeitnehmer ausmachte. Die Arbeitsämter gewährten für diese Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld.

Die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wurden dadurch – mit Ausnahme der von ihnen als Arbeitgeber allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge – teilweise und bei so genannter Kurzarbeit „Null“ sogar vollständig von den Lohnkosten für die bei ihnen verbliebenen Arbeitnehmer ohne Zweitarbeitsverhältnis entlastet.

63.2.2

Ein Arbeitsamt war für die drei betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten eines Werft-Konzerns zuständig. Es gewährte Kurzarbeitergeld, ohne zu prüfen, wie viele Arbeitnehmer in die betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten übergewechselt und wie viele im weiter vollarbeitenden Betrieb verblieben waren. Ebenso wenig stellte es fest, für wie viele Arbeitnehmer in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten Arbeit ausgefallen war. Damit blieb offen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Kurzarbeitergeld vorlagen.

Andere Arbeitsämter gewährten Kurzarbeitergeld auch für Arbeitnehmer, die über mehrere Jahre wiederholt aus einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit in den weiter vollarbeitenden Betrieb und zurück wechselten.

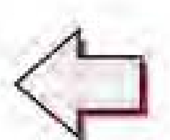
63.3

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidungen der Arbeitsämter über die Gewährung von Kurzarbeitergeld beanstandet. Sie waren mit den gesetzlichen Regelungen nicht vereinbar, begünstigten Wettbewerbsverzerrungen in den betroffenen Wirtschaftsbereichen und verlagerten Personalkosten auf die Versichertengemeinschaft.

Abbildung

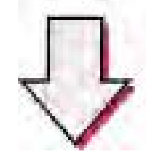
Kurzarbeitergeld für Arbeitnehmer in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit – § 175 SGB III – Organisationsmodell

Von Strukturveränderungen betroffener Betrieb (Altbetrieb), Arbeitnehmer mit Arbeitsausfall und aufnehmende Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft mbH (BQG) schließen dreiseitigen Vertrag: die Arbeitsnehmer scheiden aus dem Altbetrieb aus und begründen gleichzeitig ein (befristetes) Arbeitsverhältnis mit BQG.



Die Produktionsgesellschaft wird neuer (zweiter) Arbeitgeber der zu ihr weitergewechselten Arbeitnehmer und übernimmt die Arbeitgeberpflichten.

Die Produktionsgesellschaft setzt die Arbeitnehmer kraft ihres Direktionsrechts im Rahmen eines Werkvertrages mit dem Altbetrieb dort wieder ein (häufig auf demselben Arbeitsplatz).





Arbeitnehmer wechseln zur BQG:

Dort verbleibt weniger als ein Drittel. Für diese Arbeitnehmer beantragt die BQG Kurzarbeitergeld wegen Arbeitsausfalls in der BQG. In der Regel werden die Arbeitsnehmer auf „Kurzarbeit-Null“ gesetzt.

Die BQG stellt die Arbeitsnehmer, die im Altbetrieb weiter beschäftigt werden sollten (mehr als zwei Drittel), von ihren arbeitsvertraglichen Pflichten bei ihr frei und gestattet ihnen die Aufnahme eines Zweitarbeitsverhältnisses bei der Produktionsgesellschaft.

63.3.1

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann Kurzarbeitergeld für in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften verbliebene Arbeitnehmer nur gezahlt werden, wenn diese für sich genommen das Drittelerfordernis des § 170 Abs. 1 SGB III erfüllen. Die Arbeitsposten der in einem Zweitarbeitsverhältnis bei einer Produktionsgesellschaft vollarbeitenden Arbeitnehmer dürfen nicht hinzugerechnet werden. Es ist rechtlich nicht vertretbar und wird der betrieblichen Wirklichkeit nicht gerecht, wenn die Bundesanstalt zwischen Nichtarbeitsausfall im Zweitarbeitsverhältnis und Arbeitsausfall auf den Arbeitsposten im ruhenden Arbeitsverhältnis bei der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft trennt. Arbeitsausfall als Voraussetzung für die Gewährung von Kurzarbeitergeld kann für Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnisse ruhen, nicht anders bestimmt werden, als für kranke, beurlaubte oder sonst von der Arbeit freigestellte Arbeitnehmer. Bei ihrer Anwesenheit im Betrieb, d. h. hier bei der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft, hätten die Arbeitnehmer aber keinen Arbeitsausfall erlitten, weil sie dann ebenfalls im bisherigen Betrieb eingesetzt worden wären. Außerdem fehlt ein sachlicher Grund, an Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die ihre Arbeitnehmer zu einem erheblichen Teil (mehr als zwei Drittel) über eine Produktionsgesellschaft wieder im bisherigen Betrieb einsetzen, Kurzarbeitergeld auszuzahlen, an Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die ihre Arbeitnehmer dort unmittelbar einsetzen, hingegen nicht.

63.3.2

Das Arbeitsamt hätte prüfen müssen, wie viele Arbeitnehmer im weiter vollarbeitenden Betrieb verblieben, wie viele in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten zusammengefasst wurden und wie viele dort von Arbeitsausfall betroffen waren. Indem es dies unterließ, nahm es in Kauf, dass Kurzarbeitergeld ohne Rechtsgrund gewährt wurde. Es förderte damit gerade nicht den sozialverträglichen Abbau strukturell entbehrlich gewordener Arbeitsplätze. Vielmehr verschaffte es mittelbar dem produktiven Bereich des von Strukturveränderungen betroffenen Betriebes zulasten der Konkurrenz Wettbewerbsvorteile.

Die Arbeitsämter hätten Kurzarbeitergeld nicht für Arbeitnehmer gewähren dürfen, die zwischen betriebsorganisatorisch eigenständiger Einheit und weiter vollarbeitendem Betrieb hin- und herwechselten. § 175 Abs. 2 SGB III soll gerade verhindern, dass Betriebe den Einsatz ihrer Arbeitnehmer so steuern, dass sie die von ihnen zu tragenden Personalkosten auf die Versichertengemeinschaft verlagern.

63.4

Das Bundesministerium und die Bundesanstalt teilen die Auffassung des Bundesrechnungshofes über das Vorgehen des Arbeitsamtes beim Kurzarbeitergeld für die Werft-Beschäftigten. Sie pflichten ihm auch darin bei, dass für die zwischen betriebsorganisatorisch selbstständiger Einheit und weiter vollarbeitendem Betrieb wechselnden Arbeitnehmer kein Kurzarbeitergeld hätte gewährt werden dürfen **(63.3.2).**

Seiner Ansicht zur Gewährung von Kurzarbeitergeld für Arbeitnehmer in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind sie entgegengetreten **(63.3.1).** Die Sicht des Bundesrechnungshofes sei rechtlich nicht zwingend. Die getrennte Betrachtungsweise zwischen dem Arbeitsausfall im Arbeitsverhältnis bei der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft und dem Nichtarbeitsausfall im Zweitarbeitsverhältnis bei der Produktionsgesellschaft stehe im Einklang mit der Rechtslage. Die Praxis der Arbeitsverwaltung sei auch aus sozialen Gründen geboten, denn das Gesetz halte den Arbeitgeber und die Arbeitnehmer im eigenen Interesse dazu an, Kurzarbeit zu vermeiden oder jedenfalls die Höhe des Kurzarbeitergeldes möglichst gering zu halten. Mit ihrem Zweitarbeitsverhältnis wollten die Arbeitnehmer persönliche Arbeits- und Entgeltausfälle ausgleichen, ohne dass dadurch der Arbeitsausfall in der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit infrage gestellt werde. Schließlich stehe der Auffassung des Bundesrechnungshofes der Zweck des Kurzarbeitergeldes für Arbeitnehmer in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit entgegen, nämlich die Vermeidung des (sofortigen) Eintritts in die Arbeitslosigkeit.

63.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die Arbeitnehmer in der Produktionsgesellschaft in ihrem Erstarbeitsverhältnis mit der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft keinen Arbeitsausfall erleiden. Das Bundesministerium und die Bundesanstalt weisen zwar zu Recht darauf hin, dass sich der Betrieb und die Arbeitnehmer zu bemühen haben, Kurzarbeit zu vermeiden oder jedenfalls die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld so gering wie möglich zu halten. Deshalb ist es grundsätzlich sinnvoll und nur für die Höhe ihres Anspruchs auf Kurzarbeitergeld bedeutsam, wenn die Arbeitnehmer in der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zur Aufnahme eines Zweitarbeitsverhältnisses freigestellt werden. Der Betrieb – hier die betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit – darf jedoch den Anspruch auf Kurzarbeitergeld nicht manipulieren. Gerade dies ist hier der Fall: Aufgrund der vertraglichen und wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft und der Produktionsgesellschaft sind die Zweitarbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer sachlich nicht notwendig. Es genügt vielmehr, dass die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft die Arbeitnehmer wieder unmittelbar dem bisherigen Betrieb überlässt. Dies verdeutlicht zugleich, dass bei dieser Gesellschaft für die Arbeitnehmer keine Arbeit ausfällt. Dabei ist unerheblich, ob man der getrennten Betrachtungsweise folgt oder nicht. Die rechtlich und wirtschaftlich überflüssige Zwischenschaltung der Produktionsgesellschaft dient lediglich dazu, diesen

Tatbestand zu verdecken. Um den sofortigen Eintritt in die Arbeitslosigkeit zu vermeiden, bedarf es dieser Umgehung nicht.

Die Bundesanstalt sollte ihre Dienstanweisung so ändern, dass das gesetzliche Drittelerfordernis künftig nicht mehr leer laufen kann. Es muss danach für den Anspruch auf Kurzarbeitergeld für die in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit in Form einer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft verbliebenen Arbeitnehmer unerheblich sein, ob die wieder im bisherigen Betrieb eingesetzten Arbeitnehmer in einem Zweitarbeitsverhältnis zu einer Produktionsgesellschaft stehen.

Im Übrigen wird die Bundesanstalt ihre Fachaufsicht über die Arbeitsämter zu verstärken haben. Sie müssen dazu angehalten werden, die maßgeblichen tatsächlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Kurzarbeitergeld an Arbeitnehmer in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit genau und fortdauernd festzustellen. Es ist zu beachten, dass bei einem Rückwechsel eines Arbeitnehmers in den weiter vollarbeitenden Betrieb Kurzarbeitergeld nicht gewährt werden darf.

64 Aufbau eines „User-Help-Desk“

64.0

Im Jahre 1998 richtete die Bundesanstalt für Arbeit einen „User-Help-Desk“ ein, mit dem über 80 000 Anwender verschiedener IT-Verfahren des Projektes „IT 2000“ bei Problem- oder Fehlerfällen unterstützt werden. Sie lässt diesen seitdem von einem Unternehmen betreiben.

Obwohl der zentral in Nürnberg arbeitende „User-Help-Desk“ ab dem Jahre 2002 von eigenen Mitarbeitern übernommen werden sollte, wurde der bestehende Vertrag bis Ende 2003 verlängert. Inwieweit ein Eigenbetrieb kostengünstiger wäre, wurde vor Abschluss und Verlängerung des Vertrages nicht untersucht.

64.1

Mit dem Projekt „IT 2000“ beabsichtigt die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt), ihre Informationstechnik (IT) stufenweise den Anforderungen der durch das Projekt „Arbeitsamt 2000“ neu gestalteten Organisation und Aufgabenwahrnehmung anzupassen. Hierzu wurden mehr als 80 000 neue Arbeitsplatzcomputer in den Dienststellen installiert und mit Standardprogrammen der Bürokommunikation ausgestattet. Zusätzlich sollen die bisher genutzten Fachverfahren den veränderten Bedingungen angeglichen werden.

Um die Anwender bei Problemen und Störungen am IT-Arbeitsplatz zu unterstützen, wurde nach einer Ausschreibung ein Unternehmen beauftragt, einen zentral in Nürnberg arbeitenden User-Help-Desk (UHD) zu planen, aufzubauen und zu betreiben. Der Betrieb des UHD sollte ab dem Jahre 2002 nach einem entsprechenden Wissenstransfer auf Mitarbeiter der Bundesanstalt übergehen. Nach einer groben Kalkulation der vorgesehenen Standard- und Fachprogramme und der erwarteten Zahl der zu betreuenden Anwender wurde für den Auftrag ein Festpreis in zweistelliger Millionenhöhe für den Zeitraum vom 1. Dezember 1998 bis 31. Dezember 2001 vereinbart.

Um auch vor Ort bei Problemen den Anwendern Hilfestellung anbieten zu können, hat die Bundesanstalt zusätzlich zu dem zentralen UHD den vorhandenen dezentralen IT-Service in den Arbeitsämtern um 300 eigene Mitarbeiter verstärkt.

Vor Abschluss des Vertrages mit dem Unternehmen hat die Bundesanstalt einen Eigenbetrieb des UHD wegen fehlenden Know-hows und fehlender Personalressourcen nicht näher untersucht und bewertet.

Die Fachverfahren, die vom UHD betreut werden sollten, können wegen Verzögerungen bei der Programmierung erst ab Mitte des Jahres 2001 eingeführt werden. Wenn Probleme und Störungen vor Ort auftraten, wurden regelmäßig zunächst die Mitarbeiter des dezentralen IT-Service zur Fehlerbeseitigung unmittelbar angesprochen.

Bereits ein dreiviertel Jahr vor Auslaufen des Vertrages hat die Bundesanstalt kürzlich die im Vertrag enthaltene Verlängerungsoption bis zum Jahre 2003 wahrgenommen.

64.2

Der Bundesrechnungshof kam in Anbetracht der bisherigen und auch der absehbaren Auslastung des von dem Unternehmen gestellten zentralen UHD zu dem Ergebnis, dass dieser aus wirtschaftlichen Gründen an die geringere Auslastung angepasst werden sollte. Die Fehlerbehebung könnte alleine durch die in den Arbeitsämtern zusätzlich eingesetzten Mitarbeiter, ggf. zentral koordiniert, erledigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, den Vertrag mit dem Unternehmen auslaufen zu lassen und die bisherigen Planungen aufgrund der nunmehr vorliegenden Erfahrungen und neu anzustellender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überdenken. Die Möglichkeit des Eigenbetriebes sollte dabei verstärkt mit einbezogen werden.

64.3

Die Bundesanstalt hat zur Wirtschaftlichkeit ihres Vorgehens darauf hingewiesen, dass der UHD Teil des Gesamtprojektes „IT 2000“ sei und der Aufbau einer IT-Service-Organisation in der im Jahre 1997 für dieses Projekt erstellten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung „berücksichtigt wurde“. Sie hat eingeräumt, dass auf eine gesonderte Untersuchung vor der Ausschreibung verzichtet worden sei. Da keine Erkenntnisse über die Inanspruchnahme eines zentralen UHD in der Bundesanstalt vorgelegen hätten, seien der Ausschreibung marktbekannte Erfahrungswerte zugrunde gelegt worden.

Die Bundesanstalt bestätigte, dass die Nutzung des UHD derzeit etwa ein Drittel niedriger sei als erwartet; mit Einführung der neuen Fachverfahren werde sie aber zunehmen. Ohne einen zentralen UHD müsse im dezentralen Bereich noch mehr Personal eingesetzt werden. Auf eine erneute Ausschreibung sei verzichtet worden, da wegen der im Wettbewerb erreichten günstigen Konditionen ein kostengünstigeres Angebot nicht zu erwarten gewesen sei. Ein Eigenbetrieb sei nach wie vor wegen fehlender personeller Ressourcen und fehlendem Wissen noch nicht möglich.

Die Bundesanstalt kündigte an, Wirtschaftlichkeit und Alternativlösungen prüfen zu wollen, bevor UHD-Leistungen erneut ausgeschrieben würden. Um schon jetzt entsprechende Untersuchungen durchzuführen, reichten die Erfahrungen aus den ersten zwei Jahren des UHD nicht aus. Diese Zeit sei im Wesentlichen durch den Aufbau und die Implementierung des UHD in die IT-Service-Organisation der BA geprägt gewesen. Auch seien weitere Erfahrungen mit den Entwicklungsstufen „IT 2000“ einzubeziehen, um Fehlplanungen zu vermeiden.

64.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass aufgrund mangelnder Erfahrungen mit dem Betrieb eines UHD im Bereich der Bundesanstalt eine konkrete Bedarfsermittlung für eine Ausschreibung sehr schwierig war. Um sich hinreichende Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit ihres Vorgehens zu verschaffen, hätte die Bundesanstalt den später vorgesehenen Betrieb des UHD mit eigenem, am steigenden Bedarf ausgerichteten Personalbestand von Anfang an verstärkt in die Überlegungen einbeziehen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass der Vertrag ohne belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche nunmehr bis Ende des Jahres 2003 weitergeführt wird. Nach den über zweijährigen Erfahrungen müssten bereits aussagefähige Daten u. a. über die Nutzungshäufigkeiten der zentralen und dezentralen Hilfsangebote, die Dauer eines Anrufs und akzeptable Problemlösungen für kurzfristige Wirtschaftlichkeitsvergleiche vorhanden sein.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, umgehend die Frage des Eigenbetriebes oder des Outsourcing insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erneut aufzugreifen.

Sollte sich der Eigenbetrieb als kostengünstiger erweisen, muss nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die bis zum Ablauf des Vertrages verbleibende Zeit genutzt werden, eigenes Personal für diese Tätigkeiten zu gewinnen. Eine später nur schwer zurückzuführende Abhängigkeit vom bisherigen Betreiber des UHD kann nur vermieden werden, wenn schon jetzt damit begonnen wird, Managementwissen aufzubauen. Außerdem sollte die gesamte Benutzerbetreuung optimiert und die in den Arbeitsämtern eingesetzten Mitarbeiter auch konzeptionell in die Anwenderbetreuung mit einbezogen werden.

Erweist sich Outsourcing als günstiger, so können durch einen intensiven Wettbewerb im Rahmen einer neuen Ausschreibung auch die Kosten für einen künftigen UHD neu kalkuliert und möglicherweise noch verringert werden.

65 IT-Verfahren „Computerunterstützte Leistungsgewährung Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe/Unterhaltsgeld im Zentralamt“

65.0

Die Bundesanstalt für Arbeit setzt zur Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld seit über 30 Jahren dasselbe IT-Verfahren ein. Sie wickelt damit ein Finanzvolumen von jährlich rd. 90 Mrd. DM ab. Der Zustand des Verfahrens ist schon seit Jahren äußerst unbefriedigend. Es wird nach neuesten Planungen noch lange Zeit betrieben werden müssen, ohne dass hinreichend klar ist, wie seine Zuverlässigkeit gewährleistet werden kann.

65.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) setzt seit dem Jahre 1969 zur Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld das zentrale IT-Verfahren „Computerunterstützte Leistungsgewährung Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe/Unterhaltsgeld im Zentralamt“ (Alg-Verfahren) ein. Sie wickelt damit ein Finanzvolumen von jährlich rd. 90 Mrd. DM ab. Um Rechtsänderungen umsetzen zu können, muss das Alg-Verfahren oftmals sehr kurzfristig umprogrammiert werden.

In seinen Bemerkungen 1996 (Drucksache 13/5700 Nr. 26) hatte der Bundesrechnungshof berichtet, dass eine erste durchgreifende Erneuerung des damals fast 25 Jahre alten Verfahrens im Sommer 1995 nach vierjähriger Projektlaufzeit gescheitert war. Es waren zahlreiche schwerwiegende Mängel – auch in der Zusammenarbeit zwischen IT- und Fachseite – aufgetreten, sodass die Bundesanstalt gezwungen war, das fehlerträchtige Alg-Verfahren weiter einzusetzen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte die Bemerkung im Jahre 1997 zustimmend zur Kenntnis genommen und gefordert, das Alg-Verfahren grundlegend zu überarbeiten. Die Bundesanstalt richtete ein Projekt zu seiner Sanierung ein und kündigte an, es mit einer der ersten Stufen des Projektes „IT 2000“ Ende des Jahres 2000 abzulösen.

65.2

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt prüfte im Auftrag des Bundesrechnungshofes den Zustand des Alg-Verfahrens im Jahre 2000 und stellte Folgendes fest:

- Aufgrund der Verzögerungen beim Projekt „IT 2000“ war die Ablösung des Alg-Verfahrens wieder offen, sodass es für unbestimmte Zeit weiterbestehen würde.
- Die zuständige IT-Projektgruppe war aufgrund ihrer Personalausstattung kaum in der Lage, einen ord-

nungsgemäßen Betrieb des Alg-Verfahrens sicherzustellen.

- Das Alg-Verfahren befand sich in einem so kritischen Zustand, dass die Bundesanstalt zeitweise Gefahr lief, ihren gesetzlichen Auftrag nicht mehr erfüllen zu können.
- Es gab kein verfahrensspezifisches Sicherheitskonzept, obwohl der Schutzbedarf wegen einer hohen „Schadensstufe“ mit „sehr hoch“ festgesetzt worden war.

Die Bundesanstalt bestätigte diese Mängel und bezeichnete den Zustand des für sie „bedeutendsten IT-Verfahrens“ als „schon seit Jahren äußerst unbefriedigend“. Es sei hochbetagt und wartungsunfreundlich; es käme zu Verarbeitungsfehlern und Programmabbrüchen. Sein Zustand berge die Gefahr von Fehl- oder verspäteten Zahlungen. Es sei nicht mehr voll überschaubar, da im Laufe von rd. 30 Jahren zahlreiche rechtliche, verfahrensmäßige und technische Veränderungen, oft unter großem Zeitdruck, umzusetzen gewesen wären; dies habe Spuren hinterlassen. Auch mit dem Übergang der Verantwortung auf die im Jahre 1998 neugeschaffene IT-Projektgruppe habe sich wenig geändert.

Die Bundesanstalt kündigte wegen des „bekannten Zustands und der damit verbundenen Risiken“ ein weiteres Mal an, das Alg-Verfahren mithilfe eines neuen Projektes zumindest in den Kernbereichen zu stabilisieren, um künftige Veränderungen zeitlich und inhaltlich korrekt vornehmen zu können. Dabei wolle sie in Teilschritten besonders unübersichtliche und kaum mehr zu wartende Programmteile neu schreiben, um die bei Änderungen entstehenden Risiken möglichst gering zu halten. Außerdem versuche sie, die personelle Situation insbesondere durch Umsetzung von Mitarbeitern und Ausschreibung zusätzlicher Stellen zu verbessern. Der alte Mangel „Sicherheitskonzeption“ sei erneut aufgegriffen worden. Ein eigenes Sicherheitskonzept könne aber erst dann erstellt werden, wenn die Belastung der Beteiligten dies zulasse. Derzeit werde das Vorhaben wegen anderer dringlicher Aufgaben noch nicht angegangen.

Im Rahmen des Projektes „IT 2000“ solle mit objektorientierter Vorgehensweise und modernster Technik eine vollständige Neulösung gefunden werden.

65.3

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt darauf hingewiesen, dass sie wegen der fast ausschließlichen Konzentration ihrer Arbeitskapazitäten auf das Projekt „IT 2000“ die nach den parlamentarischen Beschlüssen im Jahre 1996 aufgenommenen Arbeiten zur Sanierung des Alg-Verfahrens zu sehr vernachlässigte. Sie versäumte nicht nur, das seit Jahren äußerst risikobehaftete Verfahren in einen Sicherheitszustand zu versetzen, der seiner Bedeutung als wichtigstes kassenwirksames Verfahren der Bundesanstalt auch nur annähernd entspricht. Die neugegründete IT-Projektgruppe sorgte auch nicht rechtzeitig für Alternativen, falls sich die ehrgeizigen Zeitplanungen für das Projekt „IT 2000“ nicht umsetzen lassen sollten. Dies hätte bei einer Risikobetrachtung des Projektes „IT 2000“ auffallen müssen. Die – frühestens ab Mitte 2001 – einsetzende Unterstützung der Sanierung durch Externe wird die nach wie vor kritische Verfahrenssituation allenfalls mittelfristig entschärfen können. Infolge häufiger Rechtsänderungen bleiben nach wie vor erhebliche Teile der knappen Personalkapazitäten gebunden. Die Bemühungen, die bereits im Jahre 1996 beanstandete mangelnde Zusammenarbeit zwischen IT- und Fachseite zu verbessern, sind nach übereinstimmenden Aussagen Beteiligter bislang wenig erfolgreich.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, nunmehr genauere Zeitvorstellungen über die von ihr vorgesehene Restnutzungsdauer des Alg-Verfahrens und dessen Ablösungszeitpunkt zu entwickeln. Weiter sollte sie darlegen, wie sie die Personalsituation zur Pflege des Alg-Verfahrens verbessern will. Das aufsichtsführende Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat der Bundesrechnungshof auf seine Erkenntnisse aufmerksam gemacht.

65.4

Während das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung von einer Stellungnahme abgesehen hat, hat sich die Bundesanstalt zuletzt im Juni 2001 zu der weiteren Entwicklung des IT-Verfahrens geäußert.

Sie rechne mit einer Realisierung derjenigen Stufe des Projektes „IT 2000“, die den Funktionen des Alg-Verfahrens entspräche, nicht vor Mitte 2004. Die Übergangsfrist, in der Altfälle weiter im Alg-Verfahren bearbeitet werden müssten, werde nach neuen Planungen erst im Jahre 2007, d. h. nach einer Laufzeit des alten Verfahrens von fast 40 Jahren, enden.

Die Personalsituation werde durch abgeordnete Mitarbeiter und Zuweisung neuer Stellen stabilisiert; sie werde allerdings auch nach Umsetzung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen angespannt bleiben. Weitere externe Unterstützungsleistungen seien ausgeschrieben worden; ab Sommer 2001 könne mit den Arbeiten an der Modernisierung von Programmteilen begonnen werden, um damit die Pflegbarkeit und Wartbarkeit des Alg-Verfahrens für die Restlaufzeit sicherzustellen. Mit einer höheren Systemtransparenz könnten auch rechtliche, verfahrensmäßige und technische Veränderungen einfacher und schneller umgesetzt werden. Ferner habe sich die Zusammenarbeit zwischen IT- und Fachbereich seit November 2000 verbessert. Für den bis Mitte 2004 zu realisierenden Entwicklungsschritt des Projektes „IT 2000“ fänden bereits Risikobetrachtungen statt, die bis Herbst 2001 abgeschlossen werden sollen.

Eine zusammengefasste Dokumentation der bestehenden Sicherheitsmaßnahmen sowie zusätzliche Risikoanalysen für das Alg-Verfahren würden zum frühestmöglichen Zeitpunkt begonnen – allerdings erst nach Festlegung einer zeitlichen und personellen Rangfolge. Gleichwohl habe die Sicherstellung des Alg-Verfahrens innerhalb der Projektgruppe IT nunmehr den größten Vorrang.

Es seien alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um den gesetzlichen Auftrag – „wie bereits in der Vergangenheit“ – ordnungsgemäß, flexibel und zuverlässig zu erfüllen. Die Bundesanstalt machte jedoch auch deutlich, dass „ihr Auftrag durch angemessene zeitliche Vorläufe für die Umsetzung gesetzlicher Änderungen in erheblichem Maße gestützt werden“ könne.

65.5

Nachdem der geplante Ablauf des Projektes „IT 2000“ zwischenzeitlich vollständig überholt ist, zeigen die neuesten Planungen der Bundesanstalt, wie lange das zentrale Alg-Verfahren noch betrieben werden muss, ohne dass seine Stabilität und Sicherheit gewährleistet werden kann.

Der Bundesrechnungshof erkennt die neuerlichen Bemühungen der Bundesanstalt als Schritt in die richtige Richtung an, um das Alg-Verfahren sicherzustellen. Gerade wegen dessen außerordentlicher Bedeutung hält er es jedoch für unerlässlich, dass sich die Bundesanstalt dabei nicht so sehr von zeitlichen und personellen Überlegungen leiten lässt; sie sollte auf Verfahrensmängel auch nicht lediglich reagieren. Sie hat sich in erster Linie an den Risiken des Verfahrens zu orientieren und vorausschauend Verbesserungen vorzunehmen. Größere Schäden können nicht nur einen Ansehens- und Vertrauensverlust zur Folge haben, sondern sogar zur Handlungsunfähigkeit der Bundesanstalt führen. Im Rahmen einer umfassenden Risikoanalyse sollte die Bundesanstalt Szenarien entwickeln, wie einzelne Störfaktoren zu behandeln sind und welche Restrisiken ggf. hingenommen werden können. Daraus sollte sie Prioritäten für Vorsorgemaßnahmen ableiten, die technisch und organisatorisch so zusammenwirken, dass bei eintretenden Problemen ein größtmöglicher Schutz gewährleistet ist. In Anbetracht der begrenzten Restlaufzeit des Alg-Verfahrens sollten auch die Möglichkeiten eines Outsourcings überlegt werden; diese sollten neben der Programmentwicklung auch die Risikobetrachtung einschließen.

Der Bundesrechnungshof wird kritisch beobachten, mit welchen Maßnahmen die Bundesanstalt in der mindestens bis zum Jahre 2007 reichenden Übergangsphase bis zum Einsatz von „IT 2000“ Risiken – z. B. bei aktuell anfallenden Verfahrensänderungen – begrenzt.

Der Bundesrechnungshof sieht auch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gefordert. Es sollte nach Lösungen suchen, um die Spanne zwischen dem Erlass von Rechtsvorschriften und deren Inkrafttreten zu vergrößern. Damit hätte die Bundesanstalt mehr Zeit zu deren programmtechnischer Umsetzung und die Sicherheit des wichtigsten kassenwirksamen IT-Verfahrens der Bundesanstalt würde weniger gefährdet.

Deutsche Bundesbank

66 Baumaßnahmen der Deutschen Bundesbank und der Landeszentralbanken

66.0

Die Deutsche Bundesbank stellt einen hohen gestalterischen Anspruch an ihre Gebäude und bewirkt damit hohe Baukosten. Diese entstehen auch, weil die Bundesbank von hohen Baukostenrichtwerten ausgeht. Die Flächen neuer Zweiganstaltengebäude nutzt sie infolge des beleglosen Girozahlungsverkehrs nur zum Teil.

66.1 Bauprogramm

66.1.1

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) hat in den zurückliegenden Jahren 26 Gebäude für Zweiganstalten – überwiegend in den neuen Ländern – für rd. 1,5 Mrd. DM neu bauen lassen. In ihrem Bauprogramm plant sie zwei weitere Neubauten für zusammen rd. 130 Mio. DM.

Die Flächen der Giro- und Kundenbereiche in den neu errichteten Gebäuden nutzen die Zweiganstalten nicht oder nur noch in geringem Umfang. Dies ist nach Angaben der Bundesbank eine Folge der inzwischen ausschließlich beleglosen Bearbeitung des Girozahlungsverkehrs mittels Datenverarbeitung. Eine anderweitige Nutzung, beispielsweise durch die Bargeldbearbeitung und -versorgung, sei nur zum Teil möglich, da die Geldbearbeitungsautomaten künftig weniger Flächen benötigten.

66.1.2

Der Bundesrechnungshof hat neue, an den Bedarf angepasste Raumplanungen für die Zweiganstalten für notwendig gehalten. Da Kunden- und Giroräume nach den eigenen Angaben der Bundesbank weitgehend entfallen, ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht mehr erforderlich, die Zweiganstalten gestalterisch so aufwendig zu bauen wie bisher. Er hat daher angeregt, das Bauprogramm zu überprüfen und – bevor die Bundesbank weitere Baumaßnahmen beginnt – die Raumplanungen zu überarbeiten.

66.1.3

Die Bundesbank hat erklärt, sie habe absehbare Entwicklungen, die für das jeweilige Bauvorhaben erheblich seien, berücksichtigt. Neuere Entwicklungen in der Kreditwirt-

schaft und innerhalb der Bundesbank bezöge sie in die Planungen der Baumaßnahmen ein. Die noch nicht abgeschlossenen Teile des Bauprogramms wolle sie überprüfen.

66.1.4

Der Bundesrechnungshof wird sich mit dem Bauprogramm sowie der Raumplanung erneut befassen, nachdem die Bundesbank ihre vorgesehenen Überprüfungen abgeschlossen hat. Die Klärung des Raumbedarfs sieht er als wirtschaftlich besonders bedeutsam für die Baukosten an.

66.2 Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen

66.2.1

Die hohen Kosten der Baumaßnahmen der Bundesbank, insbesondere bei den Landeszentralbanken, waren Gegenstand der Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 57). Die Bundesbank fasste daraufhin ihre Baurichtlinien neu und führte erstmals Kostenrichtwerte für ihre Baumaßnahmen ein. Sie regelte die Arbeitsweise ihrer baufachlichen Gutachterausschüsse, die die Wirtschaftlichkeit der geplanten Baumaßnahmen beurteilen.

Die Stellungnahmen der Gutachterausschüsse zu den Bauplanungen enthielten häufig Anregungen zur Kostensenkung. In einem schwerwiegenden Fall stellten sie beispielsweise fest, dass bei der Zweiganstalt Gera den architektonischen Vorstellungen Vorrang gegenüber der Wirtschaftlichkeit und Funktionalität eingeräumt wurde und sich dies auch nach einer empfohlenen Überarbeitung der Planung nicht geändert habe.

Die Bundesbank passt die Kostenrichtwerte jährlich dem Baupreisindex an. Der Wert für Zweiganstalten mit Tiefgarage liegt derzeit bei rd. 15 500 DM je Quadratmeter Hauptnutzfläche. Die Kostenrichtwerte decken etwa 70 % der gesamten Baukosten ab, „besondere Bauleistungen“ wie Tresoranlagen sind darin z. B. nicht enthalten. Zudem war es möglich, die Einhaltung der Kostenrichtwerte zu beeinflussen; bei der Hauptverwaltung Leipzig z. B. wurden normale Baukosten den „besonderen Bauleistungen“ zugeordnet, die nicht Bestandteil des Kostenrichtwerts waren. Einen Richtwert zur Beurteilung der Gesamtbaukosten einer Baumaßnahme stellt die Bundesbank nicht auf. Im Jahre 1996 senkte sie die Kostenrichtwerte für die Gebäude der Hauptverwaltungen, nicht aber für die Zweiganstalten.

Bei der Prüfung von Baumaßnahmen der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen im Jahre 2000 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Bundesbank – wie bereits in der oben genannten Bemerkung des Jahres 1989 dargestellt – weiterhin einen besonders hohen gestalterischen Anspruch an ihre Gebäude stellte. Beispielsweise durch über mehrere Geschosse reichende Eingangshallen; durch Scheinfassaden, hinter denen sich keine Räume befinden; durch aufwendig überdachte Innenhöfe ohne ausreichende natürliche Belichtung für die innenliegenden Büroräume oder durch aufwendige künstlich belichtete Glasdächer. In zahlreichen Fällen lagen auch im Detail unwirtschaftliche Bauweisen vor, wie Sonderanfertigungen von aufwendigen Beleuchtungsanlagen, Auskleidung von Aufzügen mit tonnenschweren Natursteinplatten, Nebenräumen für Kopierautomaten mit aufwendig abgehängten Decken und teuren Holzvertäfelungen sowie edelfurnierten Einbauschränken. Die von der Bundesbank eingeführten Kostenrichtwerte verhinderten diese Bauweisen nicht, obwohl bei den untersuchten Bauwerken die Baukosten regelmäßig erheblich – um bis zu 20 % – unter den Kostenrichtwerten lagen.

66.2.2

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass die vor mehr als zehn Jahren eingeführten Kostenrichtwerte insgesamt ein ziemlich gleichmäßiges, wenn auch insgesamt hohes Baukostenniveau bei den Baumaßnahmen der Bundesbank bewirkt haben. Die großen Baukostenunterschiede, die noch vor zehn Jahren durch das jeweilige Ermessen der Landeszentralbanken bedingt waren, sind ausweislich der Kostendaten der Bundesbank nicht mehr eingetreten.

Die für Teile der Bauleistungen eingeführten Kostenrichtwerte verhinderten das nach Auffassung des Bundesrechnungshofes noch immer hohe Baukostenniveau der Bundesbank nicht. Die regelmäßig bei jeder Baumaßnahme erheblich unterschrittenen Kostenrichtwerte verfehlen seiner Ansicht nach zudem ihr Ziel, die Baukosten frühzeitig zu begrenzen, weil sie den planenden Architekten zu große Freiräume geben. Die für einen Teil der Kostenrichtwerte im Jahre 1996 vorgenommene Absenkung war richtig, allerdings nicht ausreichend. Die zahlreichen Fälle, bei denen trotz unterschrittener Kostenrichtwerte noch unwirtschaftliche Bauweisen und damit zu hohe Baukosten vorlagen, verdeutlichen dies.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem Verfahrensmängel und Schwächen in der Handhabung der Baurichtlinien und der Kostenrichtwerte sowie deren Folgen auf die Wirtschaftlichkeit aufgezeigt.

Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, die Kostenrichtwerte für Hauptverwaltungen um weitere 10 % und für Zweiganstalten um mindestens 20 % auf ein Maß zu senken, das die Bundesbank und deren Planer zwingt, von vornherein wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Zudem sollte die Bundesbank erwägen, zu Beginn einer Baumaßnahme auf der Grundlage des jeweiligen Kostenrichtwerts und des Flächenbedarfs für die Gesamtbaukosten eine Kostenobergrenze – ein Budget – festzulegen. Deshalb sollte sie auch prüfen, ob sie künftig einen Gesamtkostenrichtwert für eine Baumaßnahme bilden kann.

66.2.3

Die Bundesbank hat dazu mitgeteilt, sie habe zwar beschlossen, die Kostenrichtwerte zu senken. Sie teile aber die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, dass die Richtwerte zu hoch seien, nur weil sie nicht ausgenutzt würden. Der Grad der Ausnutzung sei kein alleiniger Maßstab für die Wirtschaftlichkeit. So könne die Unterschreitung der

Richtwerte ebenso ein Zeichen der Sparsamkeit sein. Ob die Senkung der Kostenrichtwerte pauschal, wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen, bei 10 % oder 20 % liegen werde, könne sie erst nach eingehender Überprüfung beurteilen. Die Anregung, einen Gesamtkostenrichtwert als „Budget“ anzusetzen, werde sie aufgreifen. Sie werde auch durch die Revision verstärkt prüfen lassen, ob wirtschaftliche Gesichtspunkte bei den Planungen beachtet werden.

66.2.4

Der Bundesrechnungshof vertritt weiterhin die Auffassung, dass zu hohe Kostenrichtwerte das Ziel verfehlen, wirtschaftlich und sparsam zu planen sowie die Kosten von vornherein zu begrenzen. Er erwartet daher eine deutliche Senkung der Kostenrichtwerte, die Bildung von Richtwerten für die gesamten Baukosten und die Festlegung von „Budgets“ für Baumaßnahmen.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

67 Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg in Potsdam
(Kapitel 04 05 Titel 894 21)

67.1

Seit dem Jahre 1991 fördern der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg (Zuwendungsgeber) die in Potsdam ansässige Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg (Stiftung) durch institutionelle Zuwendungen. Der Finanzierungsanteil des Bundes beträgt zur Zeit 42 %. Wesentliche Aufgabe der Stiftung ist es, die ihr übertragenen Schlösser und Gärten unter Beachten der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege baulich zu unterhalten, zu sanieren und zu restaurieren. Hierfür stehen ihr jährlich 20 Mio. DM bis 25 Mio. DM zur Verfügung.

67.2

In den Jahren bis 2000 führte die Stiftung mit Kosten von mehr als 150 Mio. DM Teil-Baumaßnahmen in ihren Liegenschaften Neues Palais, Marmorpalais, Schloss und Marstall Babelsberg, Friedenskirche, Neue Orangerie und Sanssouci durch, ohne vorher deren Zustand grundlegend erforscht und den Sanierungsbedarf erfasst zu haben. Ausführliche Unterlagen zum baulichen Zustand der Gebäudekonstruktionen – Mauerwerk, Fenster, Fassade, Dächer, Gründung – und der haustechnischen Einrichtungen lagen zu Beginn der Baumaßnahmen nicht vor.

Zu den größten Liegenschaften gehört das Neue Palais im Park Sanssouci, bei dem die Stiftung mit Ausgaben von bisher rd. 15 Mio. DM überwiegend Teile der Gebäudehülle – Dach, Fassade und Keller – sanieren ließ. Gleichwohl ist es der Stiftung in zehnjähriger Bauzeit nicht gelungen, das Neue Palais in einen langfristig einwandfreien Zustand zu versetzen. So sind Kupferdachflächen und Dachflächenfenster nach wie vor undicht und schadhafte historische Fenster weiterhin dem witterungsbedingten Verfall preisgegeben. Auch große Teile des Kelleraußenmauerwerks sind noch immer stark durchfeuchtet, weil notwendige Sanierungen bisher unterblieben.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die erhaltenswerten historischen Einbauten und Einrichtungsgegenstände in ihrer Substanz gefährdet sind, weil undichte Fenster und verzogene Rahmen unkontrollierten Luftwechsel ermöglichen. Zudem kann Oberflächenwasser und Schlagregen ins Innere der Räume eindringen. Bau- und Restaurierungsmaßnahmen im Inneren des Gebäudes schlagen fehl, solange derartige Schadensursachen nicht beseitigt sind. Der Bundesrechnungshof hat es für zwingend erforderlich gehalten, Sanierungsmaßnahmen am Dach und an der Fassade einschließlich der Fenster und des Kellermauerwerks in eine vordringlich zu erstellende Gesamtplanung einzubinden. Insgesamt ist am Neuen Palais mit weiteren Sanierungskosten in zweistelliger Millionenhöhe zu rechnen.

Der Bundesrechnungshof hat die Praxis der Stiftung, ihre Gebäude ohne vorherige Zustandsuntersuchungen zu sanieren, für unwirtschaftlich gehalten. Erfahrungsgemäß muss bei weiteren Sanierungsmaßnahmen erneut in die Substanz bereits fertig gestellter Bereiche eingegriffen werden, was zu vermeidbaren Ausgaben führen wird. Daher hat er den Zuwendungsgebern empfohlen, bereits in der Vorbereitungsphase von Baumaßnahmen darauf Einfluss zu nehmen, dass die Stiftung ihre Zuwendungen für Baumaßnahmen wirtschaftlich

und zweckmäßig verwendet. Zudem hat es der Bundesrechnungshof für unerlässlich gehalten, dass die Stiftung Baumaßnahmen erst dann plant, wenn eine umfassende Sanierungskonzeption für das jeweilige Objekt vorliegt.

67.3

Der Beauftragte hat mitgeteilt, dass die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Grundlage weiterer Entscheidungen der Zuwendungsgeber würden. So stimmten diese mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass eine Gesamtdokumentation über den Zustand der Liegenschaften wünschenswert sei. Die Stiftung sei aufgefordert worden, ihre Bauforschung und -planung nachhaltig zu verbessern. Die bisherigen Mängel in der Planung seien jedoch unausweichlich gewesen und wesentlich der Tatsache zuzuschreiben, dass nach langen Jahren der Zweckentfremdungen und des teilweisen Verfalls schnelle Maßnahmen erforderlich waren. Hiervon sei die erste Phase der Wiederherstellung nach der Deutschen Einheit geprägt. Eine langfristige und umfassende Gesamtplanung sei erst jetzt – in der zweiten Phase – möglich und fest vereinbart. Ab dem Jahre 2002 werde die Stiftung über eine Zustandserfassung sämtlicher Gebäude verfügen.

Zudem sei die Stiftung aufgefordert worden, umgehend eine „Haushaltsunterlage Bau“ zur Sanierung des Neuen Palais vorzulegen und einen Katalog von Sofortmaßnahmen zu erarbeiten.

67.4

Die von den Zuwendungsgebern getroffenen Maßnahmen lassen erwarten, dass die Stiftung ihre Baumaßnahmen künftig wirtschaftlich planen und ausführen wird. Der Bundesrechnungshof wird die Stiftung auch weiter beratend begleiten.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

68 Zuwendungen für Suchdienstaufgaben
(Kapitel 06 40 Titel 684 33)

68.1

Das damals zuständige Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte hatte in den Jahren 1958 und 1961 mit dem Deutschen Roten Kreuz und den damaligen kirchlichen Wohlfahrtsverbänden Vereinbarungen zur Wahrnehmung von Suchdienstaufgaben (Suchdienstvereinbarungen) geschlossen.

Den Suchdiensten des Deutschen Roten Kreuzes oblagen danach insbesondere die Nachforschungen nach Kriegs- und Zivilgefangenen sowie Wehrmachtsvermissten des Zweiten Weltkrieges, die Familienzusammenführung der Spätaussiedler, deren Beratung und Hilfe im Anerkennungsverfahren sowie die Beratungstätigkeit für die Deutschen in Ost- und Südosteuropa. Den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden wurde die Suche nach Zivilvermissten in den Vertreibungsgebieten sowie die Erteilung von Auskünften an Behörden und Privatpersonen – insbesondere die Beschaffung von Nachweisen bei der Feststellung des Spätaussiedlerstatus – übertragen.

Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erhielten die Einrichtungen über Jahrzehnte Zuwendungen aus Bundesmitteln in Millionenhöhe; im Haushaltsjahr 2000 beliefen sie sich noch auf rd. 38,6 Mio. DM.

68.2

Der Bundesrechnungshof stellte bei Prüfung der Aufgabenwahrnehmung nach den Suchdienstvereinbarungen fest, dass mehrere der ursprünglichen Vertragsparteien als Rechtspersonen nicht mehr bestanden oder ihre Aufgaben von anderen übernommen worden waren. Organisatorische wie rechtliche Veränderungen sowie die politischen Entwicklungen in Ost- und Südosteuropa hatten – von einer teilweisen Ergänzung eines der Verträge abgesehen – nicht zu vertraglichen Anpassungen geführt. Durch die unzureichende Bestimmung des Zuwendungszwecks war weder die Aufgabenwahrnehmung transparent noch konnte die Notwendigkeit des Einsatzes der Bundesmittel beurteilt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das zwischenzeitlich zuständig gewordene Bundesministerium deshalb gebeten, die Suchdienstvereinbarungen rechtlich und inhaltlich zu überarbeiten und den veränderten Umständen anzupassen.

68.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es eine der beiden Suchdienstvereinbarungen im Jahre 1996 durch einen Schriftwechsel ergänzt habe; eine Überarbeitung der anderen Vereinbarung sei ebenfalls vorgesehen gewesen. Nach seiner Meinung handelt es sich um zwar erforderliche, aber lediglich redaktionelle Änderungen; die Notwendigkeit des Einsatzes der Bundesmittel habe zu keinem Zeitpunkt infrage gestanden. Die vom Bundesministerium inzwischen vorgelegten Arbeitsentwürfe seien im Juni 2001 unterzeichnet worden.

68.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes unterschätzt das Bundesministerium die Bedeutung rechtlich zutreffender

und inhaltlich eindeutiger vertraglicher Bestimmungen, wenn es die umfangreichen Änderungen als nur redaktionell einschätzt. Er ist auch nach wie vor der Auffassung, dass die Notwendigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln nur auf der Grundlage eindeutig beschriebener Aufgabenstellungen beurteilt werden kann. Die vom Bundesministerium in vier Jahrzehnten in einem Fall vorgenommene geringfügige Änderung genügte diesen Anforderungen nicht. Mit den nunmehr unterzeichneten Suchdienstvereinbarungen hat das Bundesministerium dem Anliegen des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen.

69 Unfallfürsorge nach dem Beamtenversorgungsgesetz

69.1

Nach einem Dienstunfall erhalten Beamte und ihre Hinterbliebenen Unfallfürsorge nach dem Beamtenversorgungsgesetz. Dabei handelt es sich z. B. um die Erstattung von Sachschäden und die Kosten von Heilverfahren sowie die Gewährung von Unfallruhegehalt und Unfall-entschädigung. Dienstvorgesetzte müssen jeden Unfall, der ihnen von Amts wegen oder durch Meldung der Beteiligten bekannt wird, sofort untersuchen und hierüber der für die Anerkennung von Dienstunfällen zuständigen Stelle berichten. Der verletzte Beamte ist verpflichtet, alle Umstände nachzuweisen, die seinen Anspruch auf Unfallfürsorge begründen. Die Leistungen des Bundes für Unfallfürsorge nach dem Beamtenversorgungsgesetz betrugen in den Jahren 1999 und 2000 jeweils über 15 Mio. DM.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Unfallfürsorge nach dem Beamtenversorgungsgesetz querschnittlich geprüft und insbesondere folgende Mängel festgestellt:

- Die Ereignisse für die Anerkennung als Dienstunfall wurden häufig nicht gründlich genug untersucht. Die Dienstvorgesetzten nahmen die ihnen im Untersuchungsverfahren zugedachte besondere Verantwortung nicht in ausreichendem Maße wahr. Sachverhalte wurden vielfach nicht vollständig aufgeklärt und Beweismittel nicht eingeholt.
- Der ursächliche Zusammenhang zwischen Unfallereignis und dem ärztlichen Befund zur angezeigten Verletzung war in den Unfallakten häufig nicht nachgewiesen. Oftmals stellte sich später – meist zufällig – heraus, dass kein Zusammenhang bestanden hatte.
- In vielen Fällen wurden Kosten des Heilverfahrens erstattet, die nicht entsprechend den Bestimmungen der Gebührenordnung für Ärzte abgerechnet worden waren oder in keinem Zusammenhang mit dem Unfallgeschehen standen.
- Schadenersatzansprüche des verletzten Beamten gegen Dritte gehen nach § 87a Bundesbeamtengesetz insoweit auf den Dienstherrn über, als dieser zur Gewährung von Leistungen verpflichtet ist. Die Dienststellen machten die Schadenersatzansprüche jedoch häufig nur zögerlich und teilweise unvollständig geltend; in verschiedenen Fällen verzichteten sie ganz darauf.

Folgen der festgestellten Mängel waren unbegründete und falsche Entscheidungen sowie damit verbundene vermeidbare Ausgaben bzw. Einnahmeverluste.

69.3

Der Bundesrechnungshof hat den geprüften Ressorts u. a. empfohlen, darauf hinzuwirken, dass angesichts der mit einem Dienstunfall verbundenen finanziellen Belastungen für den verletzten Beamten und für den Bund sowie der damit ggf. zusammenhängenden Regressansprüche des Bundes die einschlägigen Vorschriften besser beachtet und eingehalten werden. Dazu gehört insbesondere eine gründlichere Untersuchung der Ereignisse für die Anerkennung als Dienstunfall.

Die geprüften Ressorts haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den ihnen unterstehenden Behörden zur Umsetzung übersandt. Der Bundesrechnungshof hat den Bericht darüber hinaus auch den übrigen Ressorts zur Verfügung gestellt, damit diese in ihren Geschäftsbereichen dazu beitragen, die festgestellten Mängel künftig zu vermeiden und die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern. Nach vollständiger Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen wird der Bund Einsparungen und Mehreinnahmen erzielen.

70 Reisekosten für Fortbildungsveranstaltungen

Eine Querschnittsprüfung der Reisekosten für Fortbildungsveranstaltungen und Tagungen durch den Bundesrechnungshof und dessen Prüfungsämter ergab:

- Die für die Lehrgangsplanung und -durchführung zuständigen Bediensteten kannten das vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte Gesamtverzeichnis bundeseigener und vom Bund geförderter Einrichtungen mit Unterkunfts- und/oder Verpflegungsbereich häufig nicht. Die Einrichtungen wurden dementsprechend wenig genutzt.

  Die im Gesamtverzeichnis aufgeführten Einrichtungen bieten die nachgefragten Leistungen in der Regel preisgünstiger als private Einrichtungen an. Eine verstärkte Nutzung spart Ausgaben und verbessert die Auslastung der Einrichtungen.
- Einige Stellen nutzten für die Unterbringung der Lehrgangsteilnehmer immer noch nicht die vom eigenen oder von anderen Ressorts – z. B. dem Bundesministerium der Finanzen bzw. dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – aufgelegten Hotelverzeichnisse; auch der Hotel-Reservation-Service wurde nicht in Anspruch genommen.

Die dort verzeichneten Hotels bieten besonders günstige Konditionen. Ihre Nutzung trägt dazu bei, die Reisekosten so niedrig wie möglich zu halten.

- Wenn am Veranstaltungsort kein Vertragshotel existierte, wurden vielfach keine Vergleichsangebote eingeholt. Die für ein Angebot ausgewählten Hotels waren nicht die preisgünstigsten. Eingeholte Angebote waren wegen des unterschiedlichen Leistungsumfangs nicht vergleichbar.

Vergleichsangebote dienen dazu, Fortbildungsveranstaltungen und Tagungen wirtschaftlich durchzuführen. Erfahrungen einzelner Stellen zeigen, dass dabei weitere Sonderkonditionen zu erzielen sind.

Der Bundesrechnungshof hat abschließend empfohlen, alle Möglichkeiten zur Verminderung der Reisekosten zu nutzen. Die Ressorts haben zugesagt, die Anregungen umzusetzen.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

71 Verwendung von Stellen der ehemaligen Vorprüfung

71.1

Mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz wurde die externe Finanzkontrolle zum 1. Januar 1998 neu gestaltet. Neun dem Bundesrechnungshof nachgeordnete Prüfungsämter des Bundes ersetzen die Vorprüfungsstellen der Bundesbehörden. Ziel der Reform war, alle bis zu diesem Zeitpunkt von den Vorprüfungsstellen wahrgenommenen Aufgaben der externen Finanzkontrolle in die Prüfungsämter zu übernehmen und in der neuen Organisationsform wirksamer weiterzuführen.

Ursprünglich wiesen die Einzelpläne der Bundesressorts für die Vorprüfungsstellen insgesamt 1 500 Planstellen/Stellen aus. Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz ordnete 900 Planstellen/Stellen den Prüfungsämtern des Bundes zu; 415 wurden eingespart. Weitere 185 Planstellen/Stellen verblieben den Ressorts bis auf weiteres zum Aufbau interner Steuerungs- und Kontrollinstrumente. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages versah Letztere mit dem Vermerk „kw 31.12.2001 – ehemalige Vorprüfung“ (kw = künftig wegfallend) und bat den Bundesrechnungshof, zu deren Notwendigkeit und Verwendung bis zur Entscheidung über den Haushalt 2001 Stellung zu nehmen.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2000 die Ressortkonzepte für den Aufbau interner Steuerungs- und Kontrollinstrumente geprüft. Er ist insbesondere den Fragen nachgegangen, für welche Aufgaben die 185 Planstellen/Stellen eingesetzt wurden und ob gegebenenfalls vorhandene oder entstehende Personalreserven der Ressorts für diese Aufgaben genutzt werden könnten. Er hat festgestellt, dass 51,5 Planstellen/Stellen nicht entsprechend der Zweckbestimmung eingesetzt wurden oder aus sonstigen Gründen nicht mehr erforderlich waren. Er empfahl, diese Planstellen/Stellen bis spätestens 31. Dezember 2001 entfallen zu lassen.

71.3

Der Haushaltsausschuss hat einen entsprechenden Bericht des Bundesrechnungshofes in der Sitzung vom 16. November 2000 zur Kenntnis genommen. Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgend sind die Stelleneinsparungen z. T. bereits vollzogen worden. Der Rest wird bis spätestens zum Jahresende 2001 wirksam. Dies hat Minderausgaben in Höhe von jährlich mehr als 5 Mio. DM zur Folge.

72 Geldversorgung von Zuwendungsempfängern

72.1

Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Das sieht das herkömmliche Auszahlungsverfahren vor. In geeigneten Fällen soll der Empfänger der Zuwendung ermächtigt werden, die bewilligte Zuwendung zum Zeitpunkt seines konkreten Bedarfs bei der zuständigen Kasse abzurufen. Er erhält dann die benötigten Zuwendungsmittel erst am Tag des tatsächlichen Bedarfs und in der genau benötigten Höhe. Das Nähere zu diesem so genannten Abrufverfahren regelte das Bundesministerium in einer Abrufrichtlinie (Anhang 3 zur Vorl. VV zu § 44 BHO).

Bereits in den Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 46) wies der Bundesrechnungshof auf hohe Geldbestände von Zuwendungsempfängern im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie hin. Er empfahl deswegen die Anwendung des Abrufverfahrens. Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. Im Jahre 1999 prüfte der Bundesrechnungshof bei drei weiteren Bundesministerien, und zwar beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und beim Bundesministerium für Gesundheit, ob das Abrufverfahren in diesen Ressorts mehr als bisher

genutzt werden kann. Er stellte fest, dass auch diese Ressorts das Abrufverfahren nur in geringem Umfang anwandten. Der Mittelabfluss im herkömmlichen Auszahlungsverfahren entsprach nicht immer dem aktuellen Mittelbedarf. Bei nicht an das Abrufverfahren angeschlossenen Zuwendungsempfängern dokumentierten die Ressorts nicht, ob sie die Möglichkeit der Teilnahme am Abrufverfahren geprüft hatten und ggf. mit welchem Ergebnis.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Abrufverfahren einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln dient. Dem herkömmlichen Auszahlungsverfahren ist es in bestimmten Fällen überlegen, vor allem dann, wenn Zeitpunkt und/oder Höhe des Mittelbedarfs vorher nicht bekannt sind. Die Gefahr, dass der Zuwendungsempfänger das Abrufverfahren missbrauchen könnte, besteht zwar; jedoch hat der Bundesrechnungshof diese aufgrund seiner Prüfung als gering angesehen. Er hat deshalb die geprüften Ressorts aufgefordert,

- zu prüfen, ob man den Kreis der am Abrufverfahren teilnehmenden Zuwendungsempfänger erweitern kann,
- ggf. für weitere Zuwendungsempfänger den Anschluss an das Abrufverfahren zu beantragen,
- Entscheidungen über den Anschluss von Zuwendungsempfängern an das Abrufverfahren mit den Entscheidungsgründen zu dokumentieren,
- Mittelbewirtschaftern und Zuwendungsempfängern durch geeignete Schulungen die Vorteile des Abrufverfahrens zu vermitteln,
- zu prüfen, ob sich der Informationsfluss zwischen der Bundeskasse und den Mittelbewirtschaftern über Kontobewegungen beschleunigen lässt und schließlich
- zu prüfen, ob das Abrufverfahren dagegen gesichert werden kann, dass ein Zuwendungsempfänger mehr als den bewilligten Jahresbetrag der Zuwendung abruft.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten, eine mit allen Ressorts abgestimmte Auffassung zum Einsatz des Abrufverfahrens herbeizuführen.

72.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Ressorts hätten die Anregung des Bundesrechnungshofes, eine über das bisherige Maß hinausgehende Anwendung des Abrufverfahrens zu prüfen und ggf. für weitere Zuwendungsempfänger den Anschluss vorzusehen, mehrheitlich positiv gesehen. Inzwischen seien weitere geeignete Zuwendungsempfänger an das Abrufverfahren angeschlossen worden. Auf der Grundlage der Vorschläge des Bundesrechnungshofes wolle man prüfen, inwieweit das Abrufverfahren nutzerfreundlicher ausgestaltet werden könne. Hierzu gehöre eine weiter gehende Unterstützung der ausführenden Dienststellen, z. B. durch eine stärkere Standardisierung und Formalisierung des Verfahrens oder durch eine verbesserte Bereitstellung der Zahlungsdaten. Auch ein Leitfaden für Zuwendungsempfänger könne in Betracht kommen.

72.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes schafft die Bereitschaft der Ressorts, das Abrufverfahren stärker als bislang zu nutzen, deutliche Verbesserungsmöglichkeiten. Gleiches gilt für die Bereitschaft des Bundesministeriums, die Abrufrichtlinie mit dem Ziel zu überarbeiten, den Kreis der Anwender des Abrufverfahrens auszuweiten. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, welche Erfahrungen die Ressorts mit der überarbeiteten Abrufrichtlinie gemacht haben.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
(Einzelplan 10)

73 Stellung und Aufgaben der Landwirtschaftlichen Rentenbank

73.1

Die Landwirtschaftliche Rentenbank (LR) wurde im Jahre 1949 als Anstalt des öffentlichen Rechts „zur Beschaffung und Gewährung von Krediten für die Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei)“ mit Sitz in Frankfurt am Main errichtet. Das Errichtungsgesetz der Bank ist bis heute im Wesentlichen unverändert geblieben. Die Kredite der Bank sollen danach hauptsächlich der Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen.

Das Grundkapital der Bank in Höhe von 264 Mio. DM stammt nicht aus Mitteln des Bundes, sondern wurde in den Jahren 1949 bis 1958 aufgrund einer gesetzlichen Zwangsabgabe (Rentenbankgrundschuldzinsen) von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft aufgebracht. Wegen dieser Besonderheit bestand Rechtsun-

sicherheit darüber, wem das Eigentum an der Bank zusteht.

Organe der Bank sind der Vorstand, der Verwaltungsrat und die Anstaltsversammlung; Letztere ist die Vertretung der seinerzeit abgabepflichtigen landwirtschaftlichen Betriebe. Der Bund ist weder im Aufsichtsorgan Verwaltungsrat noch in der Anstaltsversammlung vertreten. Die öffentliche Aufsicht über die Bank, die aufgrund ihres Förderauftrags in vollem Umfang von der Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit ist, übt ein von der Bundesregierung bestellter Kommissar aus.

Die Bank finanziert heute agrarbezogene Vorhaben aller Art, wobei sie als Refinanzierungsinstitut ihre Kredite grundsätzlich über andere Banken vergibt. Noch bis zum Beginn der 70er-Jahre führte sie im Wesentlichen öffentliche Förderprogramme im Auftrag und mit Mitteln des Bundes durch. Mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Artikel 91a Abs. 1 Nr. 3 GG) ging die Zuständigkeit für die Durchführung der Landwirtschaftsförderung auf die Bundesländer über, die mit der bankmäßigen Abwicklung von Fördermaßnahmen Landesbanken oder landeseigene Förderinstitute betrauten. Als Ersatz für das entfallene Auftragsgeschäft aus Bundesmitteln entwickelte die LR vier hauseigene Sonderkreditprogramme, deren Zinssätze sie aus den Erträgen ihres seither verstärkt betriebenen kommerziellen Kreditgeschäftes verbilligt. Im Jahre 2000 wies die Bank eine Bilanzsumme von rd. 100 Mrd. DM und ein haftendes Eigenkapital von rd. 3,9 Mrd. DM aus. Der Jahresüberschuss 2000 belief sich auf rd. 64 Mio. DM, für die Zinsverbilligung von Förderkrediten brachte die Bank im gleichen Jahre rd. 53 Mio. DM auf.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob und inwieweit der gesetzlich bestimmte Aufgabenkreis der Bank sowie deren Organisationsstruktur und das Aufsichtssystem an die seit ihrer Gründung eingetretenen nachhaltigen Veränderungen in der Landwirtschaft sowie im rechtlichen und bankspezifischen Umfeld angepasst werden sollten. Er hat sich in diesem Zusammenhang auch über die Entwicklung ihrer Geschäftsstruktur informiert.

Seine Erkenntnisse und Empfehlungen hat der Bundesrechnungshof im Wege der Beratung (§ 88 Abs. 2 BHO) an die zuständigen Ressorts, das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Bundesministerium) und das Bundesministerium der Finanzen, herangetragen. Dabei hat er vorgeschlagen, zunächst die offene Frage des Eigentums an der LR gutachtlich zu klären. Hinsichtlich des LR-Errichtungsgesetzes hat der Bundesrechnungshof in mehreren Bereichen einen Anpassungsbedarf festgestellt. Er hat dargelegt, dass das Gesetz aufgrund neuerer Entwicklungen in der Landwirtschaft nicht mehr in vollem Umfang die von der LR wahrgenommene Geschäftstätigkeit und deren geschäftspolitische Schwerpunkte abbildet. Dies gilt z. B. für das Auslandskreditgeschäft und für die verminderte Bedeutung einer Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung. Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, den Förderauftrag und die einzelnen Förderaufgaben der Bank zu aktualisieren.

Ferner hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass das derzeitige System einer Kommissaraufsicht bei der LR durch eine zeitgemäße Aufsichtsform, nämlich durch die Mitgliedschaft von Vertretern des Bundes im Verwaltungsrat, ersetzt werden sollte. Er hat darauf hingewiesen, dass der Bund als Anstaltsträger wegen seines Haftungsrisikos aus der Anstaltslast sowie seines förderpolitischen Interesses im Landwirtschaftsbereich angemessen im Aufsichtsgremium der Bank vertreten sein müsse. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, eine Novellierung des LR-Gesetzes einzuleiten und dabei die angesprochenen Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

73.3

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Frage des Eigentums an der LR gutachtlich mit dem Ergebnis klären lassen, dass es keine Anteilseigner an der LR gibt. Ferner hat es nach Beratung des Bundesrechnungshofes unter Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen, der LR und des landwirtschaftlichen Berufsstandes Ende des Jahres 2000 den Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank erstellt. Bei den Änderungen steht im Vordergrund, das Profil der LR als Förderbank im Geschäftsbereich des Bundes zu schärfen, den Einfluss des Bundes in den Gremien der Bank zu stärken sowie die staatliche Aufsicht neu zu organisieren. Der Entwurf trägt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in weiten Teilen Rechnung. Eine Vorlage des Gesetzentwurfs im Kabinett steht noch aus.

73.4

Der Bundesrechnungshof sieht in dem vom Bundesministerium vorgelegten Gesetzentwurf eine im Interesse des Förderauftrags der LR gebotene, zeitgemäße Anpassung und Neuordnung ihrer Rechtsstellung und Aufgaben. Er geht davon aus, dass das Bundesministerium seine Gesetzesinitiative weiterführt und das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren alsbald eingeleitet wird.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

74 Verwaltungsbehörden in der Kriegsopferversorgung

74.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2000 Maßnahmen der Bundesregierung zur Verwaltungsvereinfachung und zum Abbau von Verwaltungshemmnissen. Er untersuchte insbesondere Bundesgesetze, die bestimmte Organisationsformen seit längerem festgeschrieben hatten.

Das Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung (Errichtungsgesetz) vom 12. März 1951 verpflichtete die Länder bundeseinheitlich, Versorgungsämter und Landesversorgungsämter als besondere Verwaltungsbehörden zu errichten. Das Nähere hierzu regelte eine Verwaltungsvorschrift. Hiervon abweichend gestattete der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 den neuen Ländern, auf die Errichtung besonderer Versorgungsämter und Landesversorgungsämter zu verzichten.

Der Bundesrat verfolgte mit zwei Gesetzentwürfen aus den Jahren 1998 und 1999 das Ziel, das Errichtungsgesetz aufzuheben. Die Länder sollten für den Bereich der Kriegsopferversorgung die volle Organisationsfreiheit erhalten. Die Bundesregierung begründete ihre ablehnende Haltung im Wesentlichen damit, dass jede Regionalisierung oder Auflösung der Versorgungsverwaltung die einheitliche und anerkannt gute Ausführung des Bundesversorgungsgesetzes infrage stellen würde.

74.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Zahl der Versorgungsempfänger seit Inkrafttreten des Errichtungsgesetzes von rd. 4,4 Mio. auf weniger als 1 Mio. im Jahre 1998 zurückgegangen war. Bis zum Jahre 2010 wird sich die Zahl weiter auf rd. 240 000 verringern. Um die gesetzlich vorgeschriebenen besonderen Verwaltungsstrukturen trotz des bereits bisher eingetretenen Aufgabenrückganges ausfüllen zu können, übertrugen die alten Länder der Versorgungsverwaltung vielfach auch Zuständigkeiten für andere Bereiche.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte der Bund den Ländern ermöglichen, ihre Verwaltung unter Berücksichtigung der im Laufe von 50 Jahren eingetretenen Veränderungen und des erheblichen Rückgangs der Fallzahlen nach eigenen Vorstellungen zu organisieren. Um die Einheitlichkeit und Qualität der Kriegsopferversorgung zu gewährleisten, hat er es als ausreichend angesehen, diese Aufgabe der unmittelbaren Landesverwaltung vorzubehalten. Eine besondere Versorgungsverwaltung ist weder erforderlich noch organisatorisch tragbar. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, auf die Verpflichtung der Länder, eine besondere Versorgungsverwaltung aufrechtzuerhalten, zu verzichten. Er hat außerdem empfohlen, die nicht mehr zeitgemäße Verwaltungsvorschrift zum Errichtungsgesetz aufzuheben.

74.3

Die Bundesregierung hat ihre ursprünglich ablehnende Haltung aufgegeben und einer Änderung des Errichtungsgesetzes zugestimmt. Eine besondere Versorgungsverwaltung der Länder ist nicht mehr vorgeschrieben. Das Bundesministerium hat außerdem die Verwaltungsvorschrift zum Errichtungsgesetz aufgehoben.

74.4

Mit der Änderung des Errichtungsgesetzes und der Aufhebung der dazugehörigen Verwaltungsvorschrift sind die Forderungen des Bundesrechnungshofes erfüllt.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

75 Hochbau des Bundes – Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen

75.1

Einen Teil seiner Baumaßnahmen – vor allem für die Obersten Bundesbehörden in Bonn und Berlin sowie die Bundesbauten im Ausland – lässt der Bund durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, die Oberfinanzdirektion Berlin sowie durch die Bundesbaugesellschaft Berlin durchführen. Den überwiegenden Teil der inländischen Baumaßnahmen erledigen in seinem Auftrag die Länder im Wege der Organleihe. Sonderregelungen bestehen für die Baumaßnahmen der bundesunmittelbaren Körperschaften und der Zuwendungsempfänger des Bundes. Die Gesamtverantwortung für das Bundesbauwesen obliegt dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Oberste technische Instanzen des Bundes sind das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen für die zivilen Bauaufgaben und das Bundesministerium der Verteidigung für die militärischen Bauaufgaben.

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder Defizite bei der Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Bundes festgestellt. Bereits im Jahre 1985 hat er dem Deutschen Bundestag berichtet, dass bei Planung und Ausführung der Baumaßnahmen des Bundes auffällig oft viele gleichartige Fehler gemacht werden. Auch in den letzten Jahren hat der Bundesrechnungshof im gesamten Bauablauf, von der Planung über die Vergabe und Durchführung bis hin zur Abrechnung, regelmäßig wiederkehrende Mängel festgestellt, die erhebliche vermeidbare Ausgaben verursachten. Die Verwaltung kann bedeutende Wirtschaftlichkeitsreserven nutzbar machen, wenn sie solche Fehler von vornherein vermeidet.

75.2

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat deshalb Empfehlungen veröffentlicht, die die wesentlichen Anforderungen an eine wirtschaftliche Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen darstellen.

Die Empfehlungen gehen auf alle Formen und Phasen von Hochbaumaßnahmen des Bundes entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bedeutung ein. Im Vordergrund stehen die durch eine staatliche Bauverwaltung errichteten und aus dem Bundeshaushalt finanzierten Eigenbaumaßnahmen. Daneben werden Probleme bei privat vorfinanzierten Investorbauten und Erfordernisse eines wirtschaftlichen Immobilienmanagements aufgezeigt. Die Empfehlungen befassen sich mit den einzelnen Phasen einer Baumaßnahme – z. B. der Programmfestlegung, der Entwurfs- und Ausführungsplanung, den Verdingungsunterlagen und der Vergabe sowie der Ausführung und Abrechnung. Sie behandeln darüber hinaus übergreifende Gesichtspunkte (z. B. Einsatz freiberuflich Tätiger, die zusammengefasste Vergabe von Planungs- und Bauleistungen, Manipulationsgefahren) und geben Hinweise zur Vermeidung häufig wiederkehrender Mängel, zu einer wirtschaftlichen Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen, zu einem ordnungsgemäßen Wettbewerb bei der Vergabe von Bauleistungen sowie zu einem wirksamen Projektmanagement.

Die Empfehlungen richten sich an die öffentlichen Verwaltungen, die sich schwerpunktmäßig mit Hochbauten befassen. Sie sollen auch diejenigen in der Verwaltung anregen, im eigenen Interesse wirtschaftlich zu denken, die mit Hochbaumaßnahmen nur gelegentlich befasst sind – häufig sind dies die künftigen Nutzer. Interesse finden können sie aber auch bei Auftragnehmern, die für die öffentliche Hand Baumaßnahmen planen oder durchführen. Denn die Mitverantwortung von Auftragnehmern für die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme wird um so größer, je mehr Aufgaben insbesondere bei der Planung, Steuerung und Kontrolle aus der Verwaltung auf freiberuflich Tätige oder Unternehmen verlagert werden. Deshalb gehen die Empfehlungen auf Veränderungen im Bauwesen des Bundes und den Einsatz von freiberuflich Tätigen besonders ein.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat in seiner Stellungnahme den Empfehlungen zugestimmt; das Bundesministerium der Verteidigung hat sie unterstützt. Die Hinweise der beiden Bundesministerien wurden inhaltlich berücksichtigt.

75.3

Nachdem die oben genannten Bundesministerien den Empfehlungen zugestimmt haben, erwartet der Bundesrechnungshof, dass sie als oberste technische Instanzen die Einhaltung der Empfehlungen durch die nachgeordneten Bauverwaltungen sicherstellen, um dem Bund vermeidbare Ausgaben für Hochbaumaßnahmen zu ersparen.

76 Baumängel bei Hochbaumaßnahmen des Bundes

76.1

Der Bundesrechnungshof untersuchte zusammen mit einem Prüfungsamt des Bundes für den Bund errichtete Gebäude auf Baumängel. Er wählte Gebäude aus, an deren Planung, Bauüberwachung und Abnahme überwiegend freiberuflich Tätige (Architekten und Ingenieure) beteiligt waren. Für die fachgerechte Durchführung der Baumaßnahmen waren – im Wege der Organleihe – verschiedene Landesbauverwaltungen verantwortlich.

Der Bundesrechnungshof stellte eine hohe Anzahl von Baumängeln fest, durch die dem Bund finanzielle Nachteile in Höhe von etwa 12 Mio. DM entstanden sind. Zum einen betraf dies Mängel, die ihre Ursache bereits in Planungsfehlern hatten. Soweit diese Planungen von freiberuflich Tätigen erstellt waren, nahmen die Bauverwaltungen sie häufig kritiklos hin. Zum anderen traten Baumängel durch eine nicht fachgerechte Ausführung der Bauarbeiten auf. Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass bei der Bauüberwachung, mit der in der Regel freiberuflich Tätige beauftragt waren, Mängel gegenüber den ausführenden Unternehmen nicht beanstandet wurden. Dies betraf gerade auch offenkundige Mängel, die bei sorgfältiger Bauüberwachung ohne weiteres erkennbar waren. Häufig blieben diese Mängel auch bei von den Bauverwaltungen mit den freiberuflich Tätigen gemeinsam durchgeführten Abnahmen unbeanstandet. Aus den Einzelfeststellungen sind folgende Fälle hervorzuheben:

- Bei der Offizierschule des Heeres in Dresden waren eine schadensgeneigte Planung und unzureichende Bauüberwachung der freiberuflich Tätigen neben einer mangelhaften Bauausführung mit ursächlich dafür, dass in großem Umfang Glasdächer undicht sind, Treppenhausverglasungen nicht den geforderten Brandschutz gewährleisten, beim Fußbodenbelag im Wirtschaftsgebäude die Natursteinplatten in großem Umfang gebrochen sind sowie eine Vielzahl weiterer Mängel festzustellen ist. Die Beseitigung dieser Schäden wird Kosten von rd. 5,5 Mio. DM verursachen. Infolge von Insolvenzen bauausführender Firmen wird der Bund den größten Teil dieser Kosten tragen müssen, wenn es nicht gelingt, sie den planenden und bauüberwachenden freiberuflich Tätigen wegen deren schlechter Leistung anzulasten.

- An den Fassaden von Unterkunftsgebäuden der Kaserne des Bundesgrenzschutzes in Blumberg haben weder der mit der Bauüberwachung beauftragte freiberuflich Tätige noch das zuständige Bauamt schwerwiegende Ausführungsmängel beanstandet. Es ist unmittelbar mit Sanierungskosten in Höhe von rd. 240 000 DM zu rechnen; über die Nutzungsdauer der Gebäude gerechnet sind Sanierungskosten von bis zu 3,6 Mio. DM absehbar.
- Die Abdichtung von Flachdächern bei verschiedenen Sporthallen in Kasernen der Bundeswehr ist so mangelhaft ausgeführt, dass nur eine vollständig erneuerte Dachhaut Gewähr für ein dichtes Dach bietet. Die Sanierungskosten betragen rd. 100 000 DM.
- Die aus Glasschiebeschilden bestehende Sonnenschutzeinrichtung beim Neubau des Bundesarbeitsgerichtes in Erfurt ist eine neuartige, bisher in der Praxis nicht erprobte Konstruktion. Sie ist seit ihrer Fertigstellung im Jahre 1998 nicht in vollem Umfang funktionsfähig und ständigen Nachbesserungen unterworfen. Noch bessert der Auftragnehmer im Rahmen der fünfjährigen Gewährleistung nach. Es ist zu befürchten, dass auch nach dem Ablauf der Gewährleistungsfrist andauernd Mängel beseitigt werden müssen und dies dann die Bundeskasse jährlich mit einer erheblichen Summe belasten wird.

76.2

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Bauverwaltung zu wenig auf die Vermeidung von Bauschäden achtet. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die betroffenen Bauverwaltungen aufgefordert, die von freiberuflich Tätigen erstellten Planungen so gründlich zu überprüfen, dass Fehlplanungen mit der Folge künftiger Bauschäden ausgeschlossen sind.

Als besonders schwerwiegend sieht der Bundesrechnungshof die vielfach unzureichende Abnahme von Bauleistungen an. Eine rügelose Abnahme erschwert die spätere Durchsetzung von Ansprüchen auf Beseitigung von Mängeln sowie Minderung und Schadensersatz erheblich, eine nachträgliche Geltendmachung solcher Ansprüche führt zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Deshalb werden diese Mängel – wenn überhaupt – meistens zulasten des Bundes beseitigt, was besonders für die Fälle gilt, in denen mangelhafte Bauausführungen insolventer Unternehmen korrigiert werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es das finanzielle Interesse des Bundes zwingend erforderlich mache, Baumängel zu vermeiden und Mängelbeseitigungsansprüche rechtzeitig geltend zu machen, weil Baumängel und Folgeschäden wesentlich die Qualität und damit auch die Lebensdauer sowie die jährlichen Unterhaltungskosten eines Bauwerkes bestimmen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müssen die Angehörigen der Bauverwaltungen zur planerischen Vermeidung von Bauschäden regelmäßig gründlich aus- und fortgebildet werden sowie an selbst geplanten Bauten eigene Erfahrungen sammeln. Der Bundesrechnungshof hat weiter gefordert, die freiberuflich Tätigen zu einer größeren Sorgfalt bereits bei der Planung sowie einer gewissenhaften Wahrnehmung der Bauüberwachung anzuhalten, und, soweit rechtlich möglich, für mangelhafte Leistungen in Anspruch zu nehmen.

76.3

Das Bundesministerium hat – abgestimmt mit dem Bundesministerium der Verteidigung – mitgeteilt, dass es der Vermeidung und Beseitigung von Baumängeln große Bedeutung beimesse. Die Planung, Ausführung, Abnahme sowie die Abrechnung der Bauleistungen könne – insbesondere in Fällen, in denen Bauverwaltungen mit freiberuflich Tätigen zusammenarbeiteten – nur von qualifizierten Mitarbeitern überprüft werden. Deshalb habe es die Bauverwaltungen der Länder zuletzt im Jahre 2000 mit einem Erlass darauf hingewiesen, dass sie verpflichtet seien, das für die ordnungsgemäße Durchführung von staatlichen Baumaßnahmen erforderliche Fachwissen aufzubauen und zu erhalten.

Das Bundesministerium der Verteidigung habe insbesondere mit den Bauverwaltungen in den neuen Ländern Maßnahmen zur Vermeidung von Baumängeln eingehend erörtert. Die Bauverwaltungen würden Schritte zur Qualitätssicherung bei Einzelprojekten durchführen und ihre Mitarbeiter entsprechend weiterbilden.

Gemeinsam mit den technischen Aufsichtsbehörden in der Mittelinstanz werte das Bundesministerium die Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse würden in der jährlich stattfindenden Arbeitstagung mit den Bauverwaltungen der Länder und der Bundesverwaltung besprochen. Zusätzlich seien im Jahre 2000 mehrere Arbeitsgruppen gebildet worden, in denen zur Zeit die Baumaßnahmen des Bundes in Berlin ausgewertet sowie die Anforderungen an eine bedarfsgerechte Aus- und Fortbildung überprüft werden. Es sei zu erwarten, dass daraus auch Hinweise und Erkenntnisse zur Vermeidung von Baumängeln und Ausbildungsdefiziten hervorgehen werden.

76.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Bauverwaltungen der Länder nachhaltig erinnert hat, ihre Verpflichtungen zum mängelfreien Bauen sowie zur fachlich qualifizierten Ausbildung ihrer Mitarbeiter einzuhalten. Er wird den Fortgang und Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen weiter beobachten.

77 Vergabe von Bauleistungen an Generalunternehmer

77.1

Die Vergabebestimmung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) fordert grundsätzlich eine Vergabe nach Fachlosen, d. h. getrennt nach den verschiede-

nen Handwerks- oder Gewerbezweigen. Dadurch soll sowohl ein breiter Wettbewerb langfristig gewährleistet als auch der Struktur der deutschen Bauwirtschaft entsprochen werden. In eng begrenzten und begründeten Ausnahmefällen lässt die VOB/A auch die Zusammenfassung aller Fachlose und die Vergabe an einen Generalunternehmer zu.

Die Bauverwaltung eines Landes vergab Bauleistungen für 16 Bundesbauten mit Ausgaben in Höhe von rd. 100 Mio. DM an Generalunternehmer. Die Gründe dokumentierte die Bauverwaltung nicht, nannte während der Prüfung aber geringeren Koordinierungsaufwand bei der Baudurchführung und bei Gewährleistungsansprüchen.

Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes, die durch die Bundesbaugesellschaft und einige Länderbauverwaltungen gestützt werden, entstehen im Allgemeinen durch die Vergabe von Bauleistungen an Generalunternehmer gegenüber einer Fachlosvergabe Mehrausgaben in Höhe von etwa 10 % bis 15 %. Dies gilt zumindest für Vergaben auf der Basis einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis. Für den Bund führten danach die Vergaben an Generalunternehmer durch die Bauverwaltung des Landes zu zusätzlichen Ausgaben von mindestens 10 Mio. DM.

77.2

Der Bundesrechnungshof hat bei den Vergaben an Generalunternehmer jeweils beanstandet, dass die Ausnahme zur Regel gemacht wurde, Begründungen bei der Vergabeentscheidung nicht dokumentiert und die nachträglich genannten Gründe nicht stichhaltig waren. Er hat darauf hingewiesen, dass angesichts der Regelungen in der VOB/A zusätzlicher Koordinierungsaufwand für die Bauverwaltung durch die Fachlosvergabe hinzunehmen sei. Würde ein möglicher geringerer Koordinierungsaufwand einen Generalunternehmereinsatz rechtfertigen, so würde die Forderung der VOB/A nach Fachlosvergabe leerlaufen. Eine zusammengefasste Vergabe kann deshalb nur dann in Betracht kommen, wenn aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls wirtschaftliche oder technische Gesichtspunkte bei einem Auftrag ein besonderes Gewicht erhalten und es rechtfertigen, von der für den Regelfall vorgeschriebenen Fachlosvergabe abzuweichen. Die Gründe für eine solche Entscheidung sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Im Regelfall ist ein Generalunternehmereinsatz nicht sach- und vorschriftengerecht und nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes auch nicht wirtschaftlich. Vielen kleinen und mittleren Unternehmen wird dadurch die Möglichkeit genommen, unmittelbar öffentliche Aufträge zu erhalten. Dementsprechend ist der Wettbewerb eingeschränkt. Zudem können zusätzliche Baukosten entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem darauf aufmerksam gemacht, dass mit dem Vergaberechtsänderungsgesetz im Jahre 1999 der Forderung nach Fachlosvergabe Gesetzesqualität verliehen und den Unternehmen ein einklagbarer Anspruch auf Einhalten der Vergabebestimmungen eingeräumt wurde. Im Rahmen eines Nachprüfungsverfahrens können Unternehmen nunmehr das Vergabeverfahren sowohl unterbrechen als auch Regressansprüche durchsetzen. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen im Bauablauf – im Extremfall zu einem Baustillstand – und zu zusätzlichen finanziellen Nachteilen für den Bund führen. Daher kommt einer ordnungsgemäßen Vergabe von Bauleistungen durch den öffentlichen Auftraggeber hohe Bedeutung zu.

77.3

Das Bundesministerium stimmt den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu. Es hat der betroffenen Bauverwaltung in einem gesonderten Erlass auferlegt, die VOB/A-Regelungen beim Zusammenfassen von Fachlosen strikt einzuhalten und folglich „Generalunternehmervergaben nur dann vorzunehmen, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe angeführt und nachprüfbar im Vergabevermerk oder an anderer Stelle ausformuliert sind“.

78 Überwachung von betriebstechnischen Anlagen in zivilen Liegenschaften des Bundes

(Titel 517 allgemein)

78.1

Der Bund veranschlagt für die Bewirtschaftung seiner Liegenschaften im Haushaltsplan jährlich rd. 2,4 Mrd. DM, wovon 1,2 Mrd. DM auf Ausgaben für Strom, Wärme und Wasser entfallen.

Das Einsparen von Energie bleibt eine wichtige Zukunftsaufgabe. Der CO_2-Ausstoß soll zum Schutz der Umwelt erheblich verringert werden. Außerdem kann die sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Strom- und Wärmeenergie sowie die Verringerung des Wasserverbrauchs die öffentlichen Kassen entlasten. Ein wesentliches Instrument für eine sparsame und wirtschaftliche Energienutzung ist eine zeitnahe, regelmäßige Überwachung von betriebstechnischen Anlagen (Betriebsüberwachung) durch die Bauverwaltungen der Länder (Bauverwaltungen). Diese haben zu prüfen, ob die Anlagen nach den Grundsätzen der Sicherheit, der technischen Zuverlässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der sparsamen Energieverwendung betrieben werden. Dabei sind auch die hausverwaltenden Dienststellen zur Wirtschaftlichkeit des Betriebes fachtechnisch zu beraten.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass organisatorische und betriebliche Möglichkeiten zum sparsamen und bedarfsgerechten Energie- und Wasserverbrauch nicht im möglichen Umfang genutzt wurden. Die Bauverwaltungen überwachten vielfach die technischen Anlagen nicht so, wie es die Vorschriften forderten und wie es für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendig ist. Insbesondere verzichteten sie auf die vorgeschriebenen regelmäßigen örtlichen Prüfungen des technischen Zustandes und der Betriebsbereitschaft der Anlagen. Die Bauverwaltungen versäumten außerdem

- Verbrauchsaufzeichnungen der hausverwaltenden Dienststellen auszuwerten,
- Soll/Ist-Verbrauchskontrollen durchzuführen,
- Energie- und Wasserverbrauch objektbezogen wie auch liegenschaftsübergreifend zu prüfen,
- hausverwaltenden Dienststellen Obergrenzen für den Energie- und Wasserverbrauch vorzugeben,
- hausverwaltende Dienststellen fachtechnisch zu beraten.

Dadurch blieben mögliche Einsparungen von Betriebskosten und Energie und somit auch mögliche Verringerungen von CO_2-Emissionen unerkannt. Aufgrund von Erkenntnissen aus den Bauverwaltungen und externen Untersuchungen wird das Einsparpotenzial auf jährlich rd. 120 Mio. DM (10 % der Ausgaben für Strom, Wärme und Wasser) geschätzt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Mängel abzustellen und den Unzulänglichkeiten in der Betriebsüberwachung durch eine wirksame Fachaufsicht entgegenzuwirken. Dabei hat er dem Bundesministerium insbesondere empfohlen, die örtlichen Prüfungen mit einheitlichen Checklisten und nach Zeitintervallen durchzuführen.

78.3

Das Bundesministerium hat die Mängel anerkannt. Im Rahmen seiner Fachaufsicht hat es im September 2000 die Bauverwaltung eines Landes beauftragt, Vorschläge zur Weiterentwicklung der vorhandenen Instrumentarien zu erarbeiten. Diese befinden sich gegenwärtig in der Abstimmung.

Ferner hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass es zur Verbesserung der Betriebsüberwachung und um bundesweit eine einheitliche Verfahrensweise sicherzustellen, beabsichtige, noch im Haushaltsjahr 2001 einheitliche Bezugswerte und Checklisten zur Überprüfung des technischen Zustandes vorzugeben sowie Zeitabstände und Mindestgrößen der zu prüfenden Anlagen festzulegen.

78.4

Da die angekündigten Maßnahmen noch umzusetzen sind bzw. die Wirksamkeit der eingeleiteten noch nicht abschließend beurteilt werden kann, wird der Bundesrechnungshof die künftige Entwicklung auf dem Gebiet der rationellen Energieverwendung weiter beobachten.

79 Berücksichtigung des Anpassungsgeldes für Bergleute bei der Ermittlung des wohngeldrechtlichen Einkommens
(Kapitel 12 25 Titel 632 01)

Nach den Richtlinien über die Gewährung von Anpassungsgeld an Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus erhalten Bergleute Anpassungsgeld, wenn sie vor Erreichen der Altersgrenze aufgrund bestimmter betrieblicher Maßnahmen aus dem Unternehmen ausscheiden. Im Jahre 1999 entfielen auf jeden der mehr als 12 400 Empfänger von Anpassungsgeld durchschnittlich rd. 2 700 DM pro Monat.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Anpassungsgeld nach der im Dezember 1999 beschlossenen Neuregelung des Wohngeldgesetzes zum 1. Januar 2001 wohngeldrechtlich nicht mehr als Einkommen anzurechnen war. Nach der Gesetzesänderung umfasst das für die Wohngeldfestsetzung maßgebliche Jahreseinkommen grundsätzlich sämtliche positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 des Einkommensteuergesetzes aller Haushaltsangehörigen (§ 10 Abs. 1 Wohngeldgesetz). Darüber hinaus werden steuerfreie Einkünfte nur dann in das Jahreseinkommen einbezogen, wenn sie in § 10 Abs. 2 Wohngeldgesetz ausdrücklich genannt sind. Das Anpassungsgeld ist nach dem Einkommensteuergesetz steuerfrei. Als steuerfreies Einkommen war es aber im neu geregelten Wohngeldgesetz nicht aufgeführt.

Der Bundesrechnungshof wies das Bundesministerium auf die seines Erachtens bestehende Gesetzeslücke hin. Er regte an, das Anpassungsgeld in das wohngeldrechtlich maßgebliche Jahreseinkommen einzubeziehen, da sonst

- Vorruhestandsempfänger ohne Anspruch auf Anpassungsgeld ohne sachlichen Grund ungleich behandelt würden gegenüber denjenigen mit diesem Anspruch,
- die Ausgaben für Wohngeld nicht unbeträchtlich steigen dürften.

Das Bundesministerium griff den Vorschlag des Bundesrechnungshofes unverzüglich und uneingeschränkt auf. So konnte das Wohngeldgesetz noch rechtzeitig vor dem 1. Januar 2001 ergänzt werden (Artikel 2 Nr. 1 Gesetz zur Änderung des Eigenheimzulagengesetzes und anderer Gesetze vom 19. Dezember 2000). Die Änderung verhinderte eine mögliche Belastung des Bundeshaushaltes in Millionenhöhe.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

80 Infrastrukturbedarf der Bundeswehr

80.1 Entbehrliche Verwaltungsliegenschaft in Bayreuth

Die Standortverwaltung (StOV) Bayreuth ist infolge der Truppenreduzierung am Standort zum 1. Januar 1997 in eine Außenstelle der StOV Ebern umgewandelt worden. Die Außenstelle ist in der Liegenschaft der ehemaligen StOV Bayreuth verblieben. Es handelt sich um ein etwa 2,3 ha großes bundeseigenes Gelände in verkehrsgünstig gelegenem Gewerbegebiet in der Nähe der von der Außenstelle betreuten Markgrafen-Kaserne.

Das Areal der Außenstelle umfasst im Wesentlichen ein Verwaltungsgebäude, ein Werkstatt- und ein Lagergebäude. Die Gebäude sind im Jahre 1993 für 8,6 Mio. DM errichtet worden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Liegenschaft durch die Außenstelle nicht bedarfsgerecht genutzt wird. Hierdurch wird unnötig Kapital gebunden. Wenn die Außenstelle auf die in der Kaserne freien Raumkapazitäten zurückgreifen würde, könnte der Bund die Verwaltungsliegenschaft veräußern und einen Verwertungserlös in zweistelliger Millionenhöhe erzielen.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat seinen nachgeordneten Bereich im September 2000 angewiesen, alle erforderlichen Maßnahmen zur Räumung der Liegenschaft einzuleiten und sie alsbald zu verwerten.

Das Ressortkonzept der Bundeswehr vom 16. Februar 2001 sieht nunmehr die Auflösung der StOV Ebern sowie ihrer Außenstelle Bayreuth vor. Die Aufgabe der Liegenschaft ist bis Ende des Jahres 2002 vorgesehen.

80.2 Verzicht auf den Bau eines Hochregallagers für Bekleidung in Nonnweiler

Im Zuge der Neuorganisation der Territorialen Wehrverwaltung war Mitte der 90er-Jahre vorgesehen, die Aufgaben der Bekleidungswirtschaft der Bundeswehr, die bisher von sieben Wehrbereichsbekleidungsämtern wahrgenommen wurden, auf drei Ämter zu verteilen. In einem künftigen Bekleidungsamt West in Nonnweiler (vorher Wehrbereichsbekleidungsamt IV) sollten die Wehrbereichsbekleidungsämter III, IV und V zusammengefasst werden. Hierzu war beabsichtigt, das neue Bekleidungsamt West unter teilweiser Nutzung der in Nonnweiler vorhandenen Infrastruktur dem geänderten Bedarf entsprechend auszubauen.

Das Ausbauprogramm sah im Wesentlichen den Neubau eines Hochregallagers in Silobauweise (22 m Höhe) mit 13 600 Palettenstellplätzen vor. Von den insgesamt mit rd. 36 Mio. DM veranschlagten Baukosten entfielen allein rd. 22 Mio. DM auf das Hochregallager. Mit dem Bau sollte bereits Anfang des Jahres 1999 begonnen werden. Etwa gleich große Hochregallager für die Bekleidungsämter Nord und Süd waren bereits im Bau.

Unabhängig von diesen Maßnahmen untersuchte eine Arbeitsgruppe des Bundesministeriums, ob und in welchem Umfang das Bekleidungswesen der Bundeswehr neu zu ordnen sei.

Der Bundesrechnungshof hat die Bauplanungen des Bundesministeriums beanstandet. Die vorhandenen, erst in den 80er-Jahren erstellten Lagerhallen seien für die Lagerung der Bekleidung angemessen und flächenmäßig ausreichend. Überdies hat er empfohlen, zur Vermeidung von Fehlinvestitionen das Ergebnis der eingesetzten Arbeitsgruppe vor weiteren Baumaßnahmen abzuwarten.

Nach den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium im April 1998 die Bauplanungen zunächst unterbrochen und wenig später den Baubeginn auf das Jahr 2001 verschoben. Inzwischen hat das Bundesministerium wegen des künftigen Umfangs der Streitkräfte auf den Bau des Hochregallagers in Nonnweiler verzichtet. Dadurch sind dem Bundeshaushalt Ausgaben in Höhe von wenigstens 22 Mio. DM erspart geblieben.

81 Nutzung und Planung der Kampfflugzeuge F-4F (Phantom) in der Luftangriffsversion
(Kapitel 14 19)

81.1

In den Jahren 1970 bis 1976 beschaffte das Bundesministerium 273 Kampfflugzeuge des Typs F-4F. Zwischenzeitlich wurden 88 Stück ausgesondert. 110 Luftfahrzeuge erhielten eine umfangreiche Kampfwertsteigerung für den Luft-/Lufteinsatz (Luftverteidigung).

40 Kampfflugzeuge erhielten eine begrenzte Kampfwertsteigerung der Luft-/Bodenangriffsfähigkeit (Luftangriff). Hiervon sind noch 38 Flugzeuge im Betrieb, allerdings für die – nicht ihrer Ausrüstung entsprechende – Aufgabe der Luftverteidigung. Das Bundesministerium plante noch im Jahre 1994, alle 38 Kampfflugzeuge bis zum Jahre 2007 zu betreiben.

Unter Hinweis auf deren geringen Einsatzwert und die hohen Betriebskosten schlug der Bundesrechnungshof im Jahre 1994 vor, diese Flugzeuge mit Beginn des Jahres 1997 außer Dienst zu stellen. Das Bundesministerium lehnte diesen Vorschlag damals ab. Nach der Planung der Luftwaffe aus dem Jahre 1999 sollte das Kampfflugzeug Phantom erst mit Zulauf des Jagdflugzeuges Eurofighter 2000 im III. Quartal 2002 in Deutschland und im Jahre 2005 im fliegerischen Ausbildungszentrum der Luftwaffe in den USA außer Dienst gestellt werden.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat die aktualisierte Planung und Nutzung des Kampfflugzeuges Phantom in der Luftangriffsversion im Jahre 2000 erneut untersucht. Er kam zu dem Ergebnis, dass durch den Betrieb der 38 Kampfflugzeuge gemäß Luftwaffenplanung in den Jahren 2001 bis 2005 luftfahrzeugbezogene Ausgaben in Höhe von rd. 148 Mio. DM entstehen würden.

Aufgrund der mittlerweile nur noch geringen Leistungsfähigkeit und der hohen Betriebskosten empfahl der Bundesrechnungshof erneut, diese 38 Flugzeuge beschleunigt außer Dienst zu stellen.

81.3

Das Bundesministerium setzt nunmehr die Empfehlung des Bundesrechnungshofes um und hat begonnen, die 38 Kampfflugzeuge Phantom in der Luftangriffsversion unverzüglich außer Dienst zu stellen. Deren Bestand wird bereits im Jahre 2001 verringert. Im III. Quartal 2002 soll die Außerdienststellung vollständig abgeschlossen sein. Hierdurch werden Ausgaben in Höhe von mindestens 63 Mio. DM eingespart.

82 Umrüstung und Indiensthaltung der Kampfflugzeuge Tornado
(Kapitel 14 19)

82.1

Die Bundeswehr hat seit dem Jahre 1981 322 Kampfflugzeuge Tornado eingeführt. Hinzu kamen seit dem Jahre 1991 35 Tornado-Aufklärungsflugzeuge zur Bekämpfung gegnerischer Luftabwehreinrichtungen. Für Entwicklung und Beschaffung einschließlich tornadospezifischer Bewaffnung wurden rd. 41,5 Mrd. DM aufgewendet. Die jährlichen Betriebskosten betrugen im Jahre 1995 fast 1,8 Mrd. DM. Für weitere geplante Entwicklungs-, Beschaffungs- und Nutzungsdauerverlängerungsmaßnahmen waren zusätzlich rd. 6,2 Mrd. DM im Bundeswehrplan eingebracht. Derzeit verfügt die Bundeswehr noch über insgesamt 322 Tornado-Luftfahrzeuge, die pro Jahr ca. 1,5 Mrd. DM an Betriebskosten verursachen. Das Ende der Nutzungsdauer des Waffensystems Tornado liegt nach derzeitigen Planungen nach dem Jahre 2020.

82.2

82.2.1

Der Bundesrechnungshof hatte in den Jahren 1993/1994 angesichts der hohen Gesamtkosten den Betrieb des Waffensystems Tornado umfassend geprüft und dem Haushaltsausschuss über die Ergebnisse berichtet.

Im Wesentlichen stellte der Bundesrechnungshof seinerzeit fest, dass die Entwicklung des Waffensystems zum Zeitpunkt der Einführung bei der Truppe nicht abgeschlossen war. Dies führte zu einem erheblichen Weiterentwicklungsaufwand in der Nutzungsphase, zu einer Vielzahl von Modifikationen mit erheblichen Konfigurationsunterschieden der einzelnen Flugzeuge, einer geringen Zuverlässigkeit und einem überdurchschnittlich hohen Materialaufwand.

Die Waffensystemleistung (Bewaffnung, Fähigkeit zur weitreichenden Aufklärung) war insgesamt unzureichend. Ursache hierfür war u. a. die geringe Kapazität des Hauptrechners und eine unzulängliche Software.

Das Bundesministerium hatte die Sachverhaltsdarstellung des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt. Die Berichterstattergruppe für den Einzelplan 14 im Haushaltsausschuss nahm den Bericht in ihrer Sitzung am 22. September 1995 zustimmend zur Kenntnis.

Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse hatte der Bundesrechnungshof bereits zu dieser Zeit dem Bundesministerium empfohlen, Flottenwirksamkeitsanalysen unter Einbeziehung der Lebenslaufkosten durchzuführen und alle Möglichkeiten der Kostenreduzierung über die verstärkte Nutzung von Flugsimulationsanlagen bis hin zur Flugstunden- oder Stückzahlreduzierung zu untersuchen.

82.2.2

In einer weiteren Prüfung untersuchte der Bundesrechnungshof im Jahre 1999 die von der Bundeswehr geplanten Umrüstungsmaßnahmen zur Verbesserung der Bewaffnung, der Aufklärungsfähigkeit und des Selbstschutzes des Waffensystems Tornado. Einschließlich notwendiger Maßnahmen zur Verlängerung der Nutzungsdauer von 4000 auf 8000 Flugstunden waren hierfür Haushaltsmittel in Höhe von rd. 6,2 Mrd. DM eingeplant.

Der Bundesrechnungshof stellte bei dieser zweiten Prüfung fest, dass selbst mit diesen erheblichen Haushaltsmitteln nur ein Teil der Tornadoflotte auf den erforderlichen Rüstzustand gebracht werden könnte. Der Rest der Flotte wäre damit den erwarteten Bedrohungen nicht gewachsen.

Der Bundesrechnungshof empfahl erneut, im Rahmen von Flottenwirksamkeitsanalysen Aufgaben, Ausstattung und Anzahl der Luftfahrzeuge festzulegen und unter Einbeziehung der Umrüstungs- sowie Betriebskosten die operative und wirtschaftliche Optimallösung für die Tornadoflotte zu bestimmen. Alle vorgesehenen Maßnahmen sollten einer zusammenfassenden, ganzheitlichen Betrachtung und kritischen Prüfung unterzogen werden. Dabei sollte die Frage geklärt werden, ob die Umrüstung im Rahmen der Kampfwerterhaltung/Kampfwertanpassung auf einen Teil der Tornadoflotte begrenzt und der Rest wegen nicht ausreichender Einsatzfähigkeit stillgelegt werden könnte. Hierdurch könnte auch die Nutzungsdauerverlängerung zeitlich hinausgeschoben und im Umfang verringert werden.

82.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus seiner früheren Prüfung trotz An-

erkennung der Sachverhalte und trotz zustimmender Kenntnisnahme der Berichterstatter zunächst nicht umgesetzt.

Erst nach Abschluss der zweiten Prüfung hat es sie aufgegriffen. Das Bundesministerium hat nun mitgeteilt, dass aufgrund der geänderten politischen Vorgaben den Empfehlungen entsprechende Maßnahmen bereits umgesetzt würden, sich in Umsetzung befänden oder durch entsprechende Planungen abgedeckt seien. Dabei würden die aktuellen Planungen in einigen Bereichen über die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinausgehen.

Alle das Waffensystem betreffenden Entscheidungen würden nun einer ganzheitlichen Betrachtung unterzogen und Maßnahmen der Kampfwerterhaltung/Kampfwertanpassung auf einen Teil der Tornadoflotte begrenzt. Die Nutzungsdauerverlängerung würde im Umfang verringert und die Luftwaffenstruktur hinsichtlich Anzahl und Umfang der Geschwader verändert. Hierzu gehöre z. B. die Schließung eines Tornadoverbandes bis zum Jahre 2003. Flottenwirksamkeitsanalysen seien unter Einbeziehung der Lebenslaufkosten bis auf die Ebene des einzelnen Luftfahrzeuges durchgeführt worden und dienten als Grundlage für eine kostenminimierende Ausphasungsplanung.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes sei somit in allen Teilaspekten entsprochen worden.

82.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium nunmehr seinen Empfehlungen gefolgt ist. Er ist jedoch der Auffassung, dass die Umsetzung der nun beschlossenen Maßnahmen bereits vor acht Jahren geboten gewesen wäre. Erhebliche Einsparungen hätten so wesentlich früher für die Modernisierung der Bundeswehr zur Verfügung gestanden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

83 Durchführung von Drittmittelvorhaben
(Titelgruppen 02 der Kapitel 16 05, 16 06 und 16 07)

83.1

Das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN) und das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) führen entgeltlich Forschungs-, Untersuchungs-, Entwicklungs- und Erprobungsarbeiten im Auftrag Dritter durch (sog. Drittmittelvorhaben). Voraussetzung für die Annahme solcher Aufträge ist, dass sie in Bezug zu den jeweiligen Amtsaufgaben der genannten Behörden stehen und der Bund ein eigenes Interesse an ihrer Durchführung hat (Bundesinteresse). Auftraggeber sind u. a. Landesbehörden sowie Verbände und Unternehmen (sog. echte Dritte).

Für Vorhaben dieser Auftraggeber sind nach den Vorgaben des Haushaltsrechts kostendeckende Entgelte zu erheben (Vollkostendeckungsprinzip). In seinen Bemerkungen 1995 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes hatte der Bundesrechnungshof bei Einzelplan 10 auf diesen Grundsatz bereits hingewiesen (Drucksache 13/2600 Nr. 9). Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin in den Jahren 1998 bis 2000 die Entgeltberechnung für Drittmittelvorhaben von UBA, BfN und BfS (Bundesämter) geprüft.

Er stellte fest, dass die Bundesämter bei der Abrechnung von Aufträgen den Grundsatz der Vollkostendeckung nicht beachteten. Die Bundesämter verzichteten weitgehend darauf, Gemeinkosten (anteilige, dem Vorhaben nicht unmittelbar zurechenbare Personal- und Sachkosten) zu ermitteln und den Auftraggebern zu berechnen. Teilweise machten sie auch die Kosten ihres mit dem Vorhaben jeweils befassten Stammpersonals nicht geltend. Regelungen zur Bemessung der Entgelte für Drittmittelvorhaben fehlten in den Bundesämtern entweder ganz oder enthielten keine klaren Berechnungsvorgaben. Der Bundesrechnungshof forderte die Bundesämter auf, ihre Praxis zu überprüfen und insbesondere ihre Regelungen an die Vorgaben des Haushaltsrechts anzupassen.

83.3

Die Bundesämter haben ihre Bereitschaft bekundet, ihre Regelungen für die Durchführung von Drittmittelprojekten entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu überarbeiten. Das UBA hat bereits in neuen Bestimmungen vom Juli 2000 festgeschrieben, dass gegenüber echten Dritten die Leistungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Drittmittelaufträgen nach dem tatsächlichen Personal- und Sachaufwand zu berechnen sind. Auf die Summe des Personal- und Sachaufwandes erhebt es künftig einen Gemeinkostenzuschlag in Höhe von 30 %. Das BfN hat für seinen Bereich entsprechende Regeln erarbeitet, die im Januar 2001 in Kraft gesetzt wurden. Das BfS hat zugesagt, unter Berücksichtigung seiner amtsspezifischen Besonderheiten noch im Jahre 2001 entsprechend dem Muster des UBA neue Regelungen für die Abrechnung von Drittmittelprojekten einzuführen.

83.4

Die von den Bundesämtern vorgenommenen bzw. eingeleiteten Neuregelungen dürften künftig eine weitgehend einheitliche Praxis bei der Abrechnung von Drittmittelvorhaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums ermöglichen und zu zusätzlichen Einnahmen von jährlich rd. 1 Mio. DM im Bundeshaushalt führen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bei den Bundesämtern die Voraussetzungen für eine zutreffende Entgeltbemessung bei Drittmittelvorhaben weiter verbessert werden. Er behält sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt die Umsetzung der neuen Regelungen zu überprüfen.

Versorgung
(Einzelplan 33)

84 Verfahren zur Zahlung von Versorgungsbezügen

Versorgungsbezüge nach den beamtenrechtlichen Regelungen dürfen neben anderen Renten z. B. aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur bis zum Erreichen einer festgelegten Höchstgrenze gezahlt werden (§ 55 Beamtenversorgungsgesetz). Überschreiten die Gesamtbezüge diese Höchstgrenze, sind die Versorgungsbezüge um den übersteigenden Betrag zu vermindern.

Die Versorgungsempfänger sind verpflichtet, der Pensionsregelungsbehörde den Bezug einer Rente anzuzeigen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dies aus unterschiedlichen Gründen nicht immer geschah und ohne Anrechnung der Renten zu hohe Versorgungsbezüge gezahlt wurden.

Die Festsetzungsstellen können nicht davon ausgehen, dass die Versorgungsempfänger ihrer Anzeigepflicht ohne Einschränkungen nachkommen. Sie müssen nachprüfen, ob es zu nicht gerechtfertigten Zahlungen von Versorgungsbezügen kommt. Um zusätzlichen Verwaltungsaufwand z. B. für regelmäßige Abfrageaktionen bei den Versorgungsempfängern zu vermeiden, hat der Bundesrechnungshof eine routinemäßige Überprüfung der Versorgungsfälle und des Rentenbestandes der Rentenrechnungsstelle gefordert.

Die geprüften Stellen haben die Anregung aufgegriffen und zugesagt, künftig auf Anforderung oder regelmäßig zu prüfen. Die Überprüfungen aus den Jahren 1999 und 2000 führten bereits zu Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen DM. Das vom Bundesrechnungshof angeregte Verfahren wird künftig in der gesamten Bundesverwaltung angewandt.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

85 Erwerb neuer Fahrzeuge durch ausländische ständige diplomatische Missionen, berufskonsularische Vertretungen sowie ihre ausländischen Mitglieder
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

85.1

Die in der Bundesrepublik ansässigen ausländischen ständigen diplomatischen Missionen, berufskonsularischen Vertretungen sowie ihre ausländischen Mitglieder können regelmäßig innerhalb bestimmter Kontingente Umsatzsteuervergünstigungen für im Inland erworbene Fahrzeuge beanspruchen. Zusätzlich können sie Fahrzeuge aus Staaten außerhalb der EU zollfrei einführen bzw. innergemeinschaftlich umsatzsteuerfrei erwerben. In der Regel gibt es für beide Erwerbswege unabhängig voneinander entsprechende Kontingente. Dies führt bei Ausnutzung der jeweiligen Kontingente zu einer Mehrfachbegünstigung des berechtigten Personenkreises. Für die deutschen Auslandsvertretungen hingegen ist das steuerliche Privileg seitens des Gastlandes in den meisten Fällen so ausgestaltet, dass entweder der steuerfreie Erwerb von bis zu zwei Fahrzeugen im Gastland oder – alternativ – eine abgabenfreie Einfuhr im selben Umfang ermöglicht wird.

Nur in wenigen Fällen rechnete die deutsche Zollverwaltung die Kontingente aufeinander an, nachdem sie festgestellt hatte, dass dies im Entsendestaat ebenso gehandhabt wird. Oftmals war das zuständige Zollamt wegen der dort nur mangelhaft geführten Unterlagen nicht in der Lage, zutreffende Informationen über die wechselseitige Anrechnung der Kontingente sowie über die Vereinbarung der Gegenseitigkeit zu geben.

85.2

Neben dem Erwerb neuer Fahrzeuge im Inland und der Einfuhr aus Staaten außerhalb der EU unterliegt auch der innergemeinschaftliche Erwerb durch den berechtigten Personenkreis der steuerlichen Privilegierung. Der innerge-

meinschaftliche Erwerb neuer Fahrzeuge ist von der Umsatzsteuer befreit, wenn die Einfuhr nach den für die Einfuhrumsatzsteuer geltenden Vorschriften steuerfrei wäre. Die bestehenden Gegenseitigkeitsvereinbarungen mit den einzelnen Entsendestaaten sehen regelmäßig Veräußerungsbeschränkungen für die abgabenfrei erworbenen Fahrzeuge vor.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder verständigten sich Ende des Jahres 1994 in Grundzügen auf ein einheitliches Verfahren zur Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs von Fahrzeugen durch den begünstigten Personenkreis. Das Verfahren regelt insbesondere die Zusammenarbeit der Finanzverwaltung mit der Zollverwaltung zur Überwachung der bestehenden Kontingente.

Der Bundesrechnungshof stellte erhebliche Mängel im Zusammenwirken von Finanz- und Zollverwaltung fest. So war eine wirksame Überwachung und Kontrolle der Kontingente nicht möglich, weil das bisher für die Diplomaten zentral zuständige Zollamt nur unzureichende Aufzeichnungen geführt hatte. Die zuständigen Verwaltungen unterließen es, die Fahrzeugkäufe mit früheren Erwerbsgeschäften abzugleichen. Des Weiteren lagen den Finanzämtern die für die Steuerbefreiung im Übrigen erforderlichen Angaben häufig nur unvollständig vor, weil zu den im zollamtlichen Vordruck vorgesehenen Fragen teilweise keine Angaben gemacht worden waren oder weil erforderliche Angaben im entsprechenden Vordruck nicht vorgesehen sind. Bestehende Veräußerungsbeschränkungen in den Fällen des innergemeinschaftlichen Erwerbs wurden durchgängig nicht beachtet.

85.3

Die gewährten Vergünstigungen beruhen auf dem so genannten Wiener Übereinkommen zu den diplomatischen bzw. konsularischen Beziehungen und sollen die Amtsausübung erleichtern. Sie dienen ausschließlich dienstlichen Zwecken. Die genannte Mehrfachbegünstigung ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes durch Sinn und Zweck des Wiener Übereinkommens nicht mehr gedeckt. Der Bundesrechnungshof erachtet es in jedem Fall für notwendig zu überprüfen, ob die den ausländischen diplomatischen Missionen und berufskonsularischen Vertretungen sowie ihren Angehörigen gewährten Steuervergünstigungen in gleicher Weise auch den deutschen Vertretungen und ihren Angehörigen im Ausland zugute kommen. Zu diesem Zweck hält der Bundesrechnungshof die Einrichtung einer zentralen Datenbank für sinnvoll, die den jeweils aktuellen Stand der Gegenseitigkeitsvereinbarungen sowie die Ausnutzung der Kontingente dokumentiert. Der Bundesrechnungshof hat sich ferner dafür ausgesprochen, durch Einrichtung eines einheitlichen Kontingentes die mehrfache Steuerbegünstigung auszuschließen.

85.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die Kontingente für den umsatzsteuerfreien Erwerb von Fahrzeugen im Inland sowie für die zollfreie Einfuhr aus Staaten außerhalb der EU bzw. den innergemeinschaftlichen Erwerb zukünftig wechselseitig angerechnet würden. Die Einhaltung der Kontingente werde mithilfe einer Datenbank beim Bundesamt für Finanzen sichergestellt. Die Datenbank solle die nötigen Informationen über den steuerbegünstigten inländischen Erwerb, zollfreie Einfuhren aus Staaten außerhalb der EU sowie den innergemeinschaftlichen Erwerb bündeln. Außerdem sei ein Zugriff auf bestimmte Dateien beim Auswärtigen Amt geplant. Das nach dem Umzug der Missionen nach Berlin für Diplomatengut zuständige Zollamt werde bis zu einer zentralen Erfassung durch das Bundesamt die erforderlichen Daten festhalten. Die beim bisher zuständigen Zollamt geführten Unterlagen seien aufzuarbeiten und dem neu zuständigen Zollamt zu geben. Auch die Anregung des Bundesrechnungshofes zur Erhebung weiterer erforderlicher Daten werde aufgegriffen. Geprüft werde zudem, wie im Zusammenwirken der entsprechenden Behörden bestehende Veräußerungsbeschränkungen überwacht werden können.

85.5

Das Bundesministerium ist den Anregungen des Bundesrechungshofes weitgehend gefolgt. Die vom Bundesministerium eingeleiteten oder beabsichtigten Maßnahmen erscheinen geeignet, die bisherigen Unzulänglichkeiten insbesondere in den Fällen des innergemeinschaftlichen Erwerbs zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die vom Bundesministerium zugesagten Maßnahmen zügig umgesetzt werden. Er wird zu gegebener Zeit untersuchen, ob die vorgesehenen Verfahrens- und Regelungsänderungen zu den erhofften Verbesserungen führen.

85.6

Gleich gelagerte Probleme bestehen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch in der Anwendung der Regelungen des so genannten Ottawa-Abkommens. Hiernach werden den Zivilangehörigen von bestimmten NATO-Einrichtungen entsprechende Vergünstigungen gewährt. Die Absicht des Bundesrechnungshofes, diese Problematik in die Querschnittsprüfung einzubeziehen, ließ sich nicht umsetzen, da der Freistaat Bayern hierzu erforderliche örtliche Erhebungen bei der Oberfinanzdirektion München und bestimmten bayerischen Finanzämtern nicht zugelassen hat. Der Bundesrechnungshof strebt zur Frage der Reichweite seiner Prüfungskompetenzen im Bereich der Steuerauftragsverwaltung des Freistaates Bayern eine gerichtliche Klärung an.

86 Festsetzung von Zinsen gemäß § 233a Abgabenordnung in den neuen Ländern
(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

86.1 Rechtslage und Steuerverfahren

Mit der durch das Steuerreformgesetz 1990 eingeführten Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuerer-

stattungen nach § 233a Abgabenordnung (AO), der so genannten Vollverzinsung, will der Gesetzgeber einen Ausgleich für die zeitlich ungleichmäßige Heranziehung der Steuerpflichtigen zur Steuer erreichen. Grundsätzlich werden die Zinsen im automatisierten Verfahren festgesetzt und regelmäßig mit dem Steuerbescheid verbunden. Maßgebend für die Berechnung der Zinsen sind der Beginn und das Ende des Zinslaufes. Im Regelfall beginnt der Zinslauf 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist. Für die Einkommensteuer des Jahres 1996 ist das beispielsweise der 1. April 1998. Der Zinslauf endet mit der Bekanntgabe des Steuerbescheides.

Um sachlich ungerechtfertigte Zinszahlungen zu vermeiden, hat der Gesetzgeber mit dem Jahressteuergesetz 1997 eine vom Regelfall abweichende Verzinsung bei rückwirkenden Ereignissen und Verlustrückträgen eingeführt. Diese Ereignisse werden bei der Verzinsung erst dann berücksichtigt, wenn der Liquiditätsvorteil oder -nachteil entstanden ist. Der Zinslauf beginnt insoweit erst 15 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem der Verlust entstanden oder das rückwirkende Ereignis eingetreten ist. Bei einem rücktragsfähigen Verlust des Jahres 1998 in das Jahr 1996 beginnt der Zinslauf beispielsweise erst am 1. April 2000.

Ist bei einer erstmaligen Steuerfestsetzung ein rückwirkendes Ereignis oder ein Verlustrücktrag zu berücksichtigen oder ist bei einer Änderungsveranlagung neben der Änderung anderer Besteuerungsgrundlagen gleichzeitig ein rückwirkendes Ereignis oder ein Verlustrücktrag der Besteuerung zugrunde zu legen, liegt ein so genannter „Mischfall“ mit unterschiedlichen Zinsläufen vor. In diesen Fällen wird es notwendig, den zu verzinsenden Betrag in einen Teilbetrag zum normalen Zinslaufbeginn und ggf. in mehrere Teilbeträge mit besonderem Zinslaufbeginn aufzuteilen. Entfällt beispielsweise bei einer Einkommensteuererstattung für das Jahr 1996 von insgesamt 30 000 DM die Hälfte auf einen Verlustrücktrag aus dem Jahre 1998, so ist ein Teilbetrag in Höhe von 15 000 DM ab dem 1. April 1998 und der andere Teil ab dem 1. April 2000 zu verzinsen.

Grundsätzlich berechnen die Finanzämter die Zinsen maschinell, ohne dass es einer gesonderten Eingabe bedarf. Für Zinsfestsetzungen, bei denen der Zinslaufbeginn vom Regelfall abweicht, ist die manuelle Eingabe bestimmter Kennzahlen im maschinellen Verfahren erforderlich.

Erstattungszinsen nach § 233a AO sind, soweit sie nicht zu den Betriebseinnahmen gehören, wie andere Kapitaleinnahmen als Einkünfte aus Kapitalvermögen zu versteuern.

86.2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2000 in je einem Finanzamt der neuen Länder die Vollverzinsung nach § 233a AO. Er beschränkte seine Erhebungen auf Zinsfestsetzungen im Rahmen der Körperschaft- und Einkommensteuer. Daneben umfassten die Erhebungen auch die Besteuerung der Zinserträge gemäß § 233a AO als Einkünfte aus Kapitalvermögen.

Bei der maschinellen Festsetzung der Zinsen mit normalen Zinsläufen ergaben sich keine Auffälligkeiten. Fehlerhafte Zinsfestsetzungen traten regelmäßig dann auf, wenn die Finanzämter wegen eines rückwirkenden Ereignisses oder eines Verlustrücktrages einen abweichenden Zinslaufbeginn zu berücksichtigen hatten. Vielfach kennzeichneten die Bediensteten diese Fälle erst nach entsprechenden maschinellen Hinweisen und zudem häufig unzutreffend. Dies führte in einem Fall zu Zinsnachteilen zulasten des Bundes und der Länder in Höhe von rd. 69 000 DM. In vielen Fällen waren die fehlerhaft festgesetzten Zinsen auf Steuererstattungen größer als die Steuerrückzahlung selbst. Die Finanzämter sandten auch solch auffällige Steuer- und Zinsbescheide ohne weitere Prüfung ab.

Die größte Fehlerhäufigkeit stellte der Bundesrechnungshof bei Fällen fest, in denen die Finanzämter bei rückwirkenden Ereignissen oder Verlustrückträgen unzutreffend die Kennzahlen für „Mischfälle“ eingegeben hatten, obwohl es sich hierbei nicht um solche Fälle handelte und die Länder durch Erlasse die zutreffende Handhabung dieser Fälle mit entsprechenden Beispielen erläutert hatten. In einem Finanzamt betraf dies alle eingesehenen Fälle. Bei richtiger Eingabe der Kennzahlen hätten sich häufig keine Erstattungszinsen ergeben, da der Zinslauf aufgrund des Verlustrücktrages in diesen Fällen erst nach dem Erlass der Steueränderungsbescheide begann.

Beispielsweise errechnete ein Finanzamt bei einem Verlustrücktrag aus dem Jahre 1997 in das Jahr 1995 in Höhe von 535 000 DM im Jahre 1998 den hierauf entfallenen Erstattungsanspruch mit 251 000 DM und kennzeichnete diesen Wert fehlerhaft. Dadurch ergaben sich ungerechtfertigte Erstattungszinsen in Höhe von rd. 46 000 DM. Bei zutreffender Kennzeichnung hätten sich keine Erstattungszinsen ergeben.

In anderen Fällen setzten die Finanzämter Zinsen nicht oder unzutreffend fest, weil sie die maschinelle Zinsfestsetzung unterdrückten, obwohl Zinsen festzusetzen waren, oder weil sie ein rückwirkendes Ereignis nicht erkannten oder einen Teilbetrag nicht in seiner zutreffenden Höhe ermittelten.

Ein Finanzamt lehnte in einem Beispielsfall im Anschluss an eine Betriebsprüfung die vom Unternehmer in Anspruch genommenen Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz ab. Bei den Änderungsbescheiden für die geprüften Veranlagungszeiträume ließ das Finanzamt bei der Zinsfestsetzung zunächst unberücksichtigt, dass es sich hierbei um ein rückwirkendes Ereignis handelte. Im Einspruchsverfahren gegen die aufgrund der Mehrsteuern maschinell berechneten Nachzahlungszinsen setzte das Finanzamt schließlich Erstattungszinsen fest, obwohl sich die Besteuerungsgrundlagen nicht verändert hatten (Nachzahlungsfall). Hierdurch entstand ein Schaden von rd. 39 000 DM.

Zur Prüfung der Besteuerung von Erstattungszinsen ließ sich der Bundesrechnungshof von den jeweiligen Landesrechenzentren Listen über Steuerfälle mit hohen Erstattungszinsen aufstellen und untersuchte hieraus die bedeutendsten Steuerfälle. In diesen Fällen hätten sich überwiegend bereits aus den Erstattungszinsen nach

§ 233a AO Einkünfte aus Kapitalvermögen ergeben. Gleichwohl erklärten die Steuerpflichtigen in rd. 75 % der eingesehenen Fälle diese Zinseinnahmen nicht. Die Finanzämter hätten bei diesen herausragenden Steuerfällen im Rahmen der Veranlagung anhand der Steuerakten prüfen müssen, ob und in welcher Höhe Erstattungszinsen zugeflossen sind, und ob diese Beträge für sich allein oder zusammen mit anderen Kapitalerträgen zu Einkünften aus Kapitalvermögen führen. Dies haben die Finanzämter jedoch regelmäßig – auch im Rahmen der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen – unterlassen. In jedem zweiten Fall haben die Finanzämter von den Ländern bereitgestellte Listen mit hohen Zinserstattungen nicht ausgewertet.

86.3 Beanstandungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass nach seinen Feststellungen die Bediensteten der Finanzämter in den neuen Ländern erhebliche Schwierigkeiten haben, die zutreffenden Kennzeichen bei der maschinellen Zinsberechnung zu bestimmen. Ferner hat er angemerkt, dass sie der Besteuerung der Erstattungszinsen nicht die notwendige Aufmerksamkeit widmen. Unterlassene oder fehlerhafte Eingaben im maschinellen Zinsfestsetzungsverfahren führten zu erheblichen Nachteilen für Bund und Länder. Durch die unterlassene Besteuerung der Zinserträge sind beträchtliche Steuerausfälle entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat es daher für notwendig erachtet, dass die obersten Finanzbehörden der Länder ihre Mitarbeiter schulen, damit eine vollständige und gleichmäßige Steuer- und Zinsfestsetzung sichergestellt ist. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den Ländern darauf hinzuwirken, dass die Bediensteten in den Finanzämtern eine umfassende programmtechnische Unterstützung in diesem Bereich erhalten und somit in die Lage versetzt werden, den gesteigerten Arbeitsanfall zu bewältigen.

86.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass die im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1997 eingeführten Neuregelungen in § 233a AO in der Praxis schwierig zu handhaben seien. Die umfangreichen Regelungen im Anwendungserlass hierzu und die einschlägige Rechtsprechung und Fachliteratur belegten dies anschaulich. Wegen der nur schwer nachvollziehbaren Rechtsmaterie seien angesichts des allgemeinen Arbeitsdrucks in den Finanzverwaltungen der Länder Rechtsanwendungsfehler niemals gänzlich auszuschließen.

Gleichwohl würden die Länder ihre Schulungsmaßnahmen und Verwaltungsanweisungen auf diesem Gebiet verstärken, um die vom Bundesrechnungshof festgestellte Fehlerquote deutlich zu senken. Dies sei aus Bundessicht zu befürworten und auch zu unterstützen. So beabsichtige ein Land mit einer besonders hohen Fehlerquote, die Festsetzung und Versteuerung von Erstattungszinsen ab dem Veranlagungszeitraum 1996 durch hierzu erstellte Listen zu überprüfen, in besonderen Fortbildungsveranstaltungen je einen Sachbearbeiter der Rechtsbehelfsstellen als Ansprechpartner für die Finanzämter zu schulen, die Dienst- und Fachaufsicht durch die Sachgebietsleiter zu verstärken und die Umsetzung dieser Maßnahmen durch entsprechende Fachgeschäftsprüfungen zu überwachen. Die vom Bundesrechnungshof geforderte programmtechnische Unterstützung sei allerdings nur bei der Errechnung von Teilbeträgen möglich.

Den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass die Nichtbesteuerung der Erstattungszinsen auf organisatorischen Mängeln und auf Bearbeitungsfehlern beruhe und die Überprüfung der Erstattungszinsen anhand der Steuerakten häufig zeitaufwendig sei, stimme das Bundesministerium zu. Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, in allen Ländern den Finanzämtern zumindest die bedeutsamen Fälle von Erstattungszinsen mittels einer Liste oder in Form eines Prüfhinweises mitzuteilen, sei bereits verwirklicht worden.

86.5 Schlussbemerkung

Der Bundesrechnungshof erkennt die aufgrund seiner Hinweise von den Ländern eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Nachteile für Bund und Länder an. Das Bundesministerium sollte den Erfolg dieser Maßnahmen wie angekündigt unterstützen und weiter überwachen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 15. Oktober 2001

Bundesrechnungshof

Dr. Hedda von Wedel



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333